IL MONTANARO d'Italia

RIVISTA
DELL'UNIONE NAZIONALE
COMUNI ED ENTI MONTANI



DIRETTORE
ENRICO GHIO

CONDIRETTORE RESPONSABILE
GIUSEPPE PIAZZONI

In questo numero:

- AMPIA TRATTAZIONE DEI TEMI DEL CONGRESSO UNCEM

  Articoli di Pancheri, Foschi, Medici, Hofmann, Romagnoli, Trebeschi, Bettiol, Marchini

- Altri articoli di: Casini, Bufardeci, Piazzoni, Chevallaz e Martirano

- Documenti dell'Assemblea dei poteri locali di Strasburgo e dell'Assemblea CEA di Firenze



N. 11/12 DICEMBRE 1970

L. 500

Sped. abb. postale Gr III/70

Editore: « Il Montanaro » S.r.l.
ROMA - V.le del Castro Pretorio 116

La Rivista è in vendita nelle seguenti città, presso le agenzie qui elencate:

Cuneo: Ag. Giornali Fresia di Cavallero - V. A. Bassignano, 4.
Novara: Ag. Giornali Santamaria - V. Dante, 51.
Vercelli: Ag. Giornali Socco Pietro - V. Vittorio Veneto, 1.
Torino: Ag. Giornali Magli - V. Berta, 20.
Varese: Ag. Giornali Verri - V. Luini, 6.
Pavia: Ag. Giornali Zemide Carlo - V. Orsi, 1.
Milano: Ag. Giornali La Diffusione Stampa - V. Paracelso, 6.
Bergamo: Ag. Giornali A.D.P. - V. Foro Boario, 15.
Brescia: Ag. Giornali La Nuova Diffusione - V. Lamarmora, 25.
Trento: Ag. Giornali Boccaccini Angelo - V. Rosmini, 70.
Bolzano: Ag. Giornali Bragaya Gianfranco - Via Renon, 45.
Vicenza: Ag. Giornali Messaggerie Venete - V. Carlo Cattaneo.
Treviso: Ag. Giornali Messaggerie Venete - Largo A. De Gasperi.
Padova: Ag. Giornali Messaggerie Venete - V. Sperone Speroni, 3.
Belluno: Ag. Giornali Messaggerie Venete - V. Garibaldi.
Udine: Ag. Giornali Petronio Ilio e Figlia - V. Alfieri, 12-14.
Pordenone: Ag. Giornali Vidussi Guido.
Bologna: Ag. Giornali Pedretti - V. F. Zanardi, 24-5.
Firenze: Ag. Giornali ALBA - V. Cennini Bernardo, 2.
Pesaro: Ag. Giornali Semprucci - V. Mazzolari, 48.
Ancona: Ag. Giornali Canalini M. - V. XXV Aprile, 14-16.
Roma: Ag. Giornali F.A.S.G.A. - V. Luigi A. Vassallo, 60.
L'Aquila: Ag. Giornali « Gran Sasso » - V. Rosso Guelfaglione, 36.
Pescara: Ag. Giornali La Pescara - V. Carlo Poerio, 15.
Bari: Ag. Giornali Lo Buono - Corso Italia, 163-169.
Palermo: Ag. Giornali O.D.S. di S. Schillaci - V. P. Randazzo, 31-33.
Catania: Ag. Giornali A.DI.S. - V. Gorizia, 34.

IL MONTANARO d'Italia Rivista dell'UNCEM
Ed. «Il Montanaro s.r.l.»



Associato alla Unione Stampa Periodica Italiana

Comitato di direzione: *on. dott. Enrico Ghio, Giuseppe Piazzoni, avv. Leonardo Leonardi, avv. Neristo Benedetti, sen. prof. Giacomo Mazzoli, avv. Gianni Oberto-Tarena, prof. Orfeo Turno Rotini*
Condirettore responsabile: *Giuseppe Piazzoni*

Autorizzazione Tribunale di Varese n. 190 del 17-3-1967
Redazione, Amministrazione: Viale del Castro Pretorio, 116, 00185 ROMA, Telefoni 464.683 - 465.122
Pubblicità: Concessionaria EDITRICE SAN MARCO s.r.l. - 24069 Trescore Balneario (BG) - Tel. 940.178
Distribuzione: Concessionaria esclusiva per l'Italia: SE.GE.STA. s.r.l. - 20125 Milano, via Gluck 50
Abbonamento annuo L. 2.500 - Sostenitore L. 10.000 - Un numero L. 300
C.c. postale N. 1/58086 - intestato S.r.l. Il Montanaro - Roma
La rivista viene inviata in omaggio ai Comuni ed Enti associati all'UNCEM
Spedizione in abbonamento postale - gruppo 3°/70 - pubblicazione mensile

Tipografia « La Varesina Grafica » - Azzate (Varese)

QUESTO NUMERO

Gli argomenti trattati in questo numero doppio di fine anno, alla vigilia del VII Congresso nazionale dell'UNCEM, sono di viva attualità e si aggiungono a quelli trattati nel precedente numero della rivista nella rubrica « dibattito precongressuale ».

Non riteniamo di avere esaurito tutti gli argomenti dei quali si discuterà al Congresso, ma crediamo di avere offerto agli amministratori degli Enti e Comuni montani che si preparano a partecipare al Congresso, e ai lettori della Rivista, un quadro di problemi che interessano da vicino la montagna italiana e quindi i dieci milioni di cittadini che la abitano.

Il tema « regione e montagna » sul quale lo scorso numero abbiamo pubblicato articoli di Gianni Oberto, Edoardo Martinengo e Giuseppe Piazzoni, viene ripreso in questo numero con l'articolo di Enrico Pancheri che indica criticamente le esperienze della regione Trentino Alto Adige.

Il tema della sanità: dopo il documento Governo-sindacati pubblicato lo scorso numero pubblichiamo l'intervento alla Camera dell'on. Franco Foschi sulle competenze degli Enti locali in materia.

I problemi dell'agricoltura e della bonifica sono presentati con la relazione del sen. prof. Giuseppe Medici, Presidente dell'ANBI e con il resoconto di due importanti assemblee: l'assemblea della Confederazione europea dell'agricoltura (commento di Giovanni Martirano) e l'assemblea delle bonifiche, entrambe svoltesi a Firenze nell'ottobre. Sui temi forestali scrive il prof. Alberto Hofmann.

Usi civici e comunanze agrarie, tema che interessa diverse regioni montane, trova adeguata trattazione negli articoli del prof. avv. Romagnoli, ordinario di diritto agrario all'università di Cagliari, e dell'avv. Cesare Trebeschi, esperto del problema e componente la commissione interministeriale sugli usi civici.

Sull'insediamento turistico e l'ambiente montano, nello scorso numero abbiamo pubblicato la cronaca del Convegno di Rovereto, indetto dalla Camera di Commercio, dalla Regione Trentina e dall'UNCEM; ora pubblichiamo un commento alle relazioni e al dibattito. Su questo tema vedasi la legge provinciale di Trento in materia edilizia, pubblicata sullo scorso numero.

Ancora sui temi congressuali le note dell'on. Giorgio Bettiol e del dr. Luigi Marchini, consiglieri dell'UNCEM, i quali esprimono alcune tesi della minoranza.

La posizione delle regioni meridionali, in rapporto all'azione in atto a livello europeo per gli interventi a favore delle regioni depresse trova appropriata collocazione nell'articolo dell'on. Giuseppe Bufardeci, vice presidente della Sezione italiana del Consiglio dei comuni d'Europa.

L'ampio commento del nostro Condirettore sulla Conferenza

europea dei rappresentanti di Enti locali di 19 paesi e alcuni documenti relativi al tema delle regioni consentiranno ai lettori di comprendere meglio i temi attuali degli Enti locali e della montagna collocati in un quadro europeo.

La relazione del Sindaco di Losanna, Chevallaz, sul tema della riorganizzazione dei comuni in Europa costituisce un valido contributo al dibattito da noi avviato, e che interesserà anche le nuove regioni, per ricercare il modo migliore di conservare l'autonomia municipale modernizzando ed accrescendo i servizi per la collettività amministrata.

Le notizie riguardano il rifinanziamento della legge della montagna, un commento di Waldemaro Casini sul nubifragio di Genova, la cronaca del viaggio in America dei sindaci dei comuni montani ed altre ancora.

Questo numero conclude il sedicesimo anno di vita della rivista. Abbiamo stampato quest'anno otto fascicoli per complessive 856 pagine, rispetto a pagine 860 stampate nell'anno precedente.

DANS CE NUMERO

On continue dans ce double numéro, dernier de cette année, à la veille du VIIme Congrès National de l'UNCEM, la discussion des thèmes concernants la montagne, commencée dans le numéro précédent. Un tableau des problèmes concernants la montagne italienne et ses dix millions d'habitants est ainsi offert aux administrateurs des Pouvoirs et des Communes montagnardes qui vont participer au Congrès, et aussi aux lecteurs de notre Revue.

Le thème « région et montagne » est repris par l'article d'Henri Pancheri, qui présente critiquement les expériences de la région Trentin-Haut Adige.

Sur le thème « santé », nous publions le discours de l'honorable Franco Foschi à la Chambre des députés.

Sur les problèmes de l'agriculture et de la bonification voilà le rapport du sén. prof. Joseph Medici, Président de l'ANBI, et le rapport de deux importantes assemblées: celle de la Confédération Européenne de l'Agriculture (commentaire de Jean Martirano) et celle des bonifications, qui eurent lieu à Florence en octobre. Sur les forêts c'est Albert Hofmann qui écrit.

Le thème « usages civiques et communautés agraires », qui concerne beaucoup de régions montagnardes, est convenablement traité par Romagnoli, professeur à l'université de Cagliari, et par César Tre-

beschi, expert du problème et membre de la Commission interministérielle pour les usages civiques.

Sur le développement du séjour touristique et le milieu montagnard nous publions un commentaire aux relations et au débat qu'on a développé à le Congrès de Rovereto. Sur ce thème on peut voir la loi provinciale de Trente, en matière d'edilité, publiée dans le dernier numéro.

De même, sur les thèmes du Congrès voilà les notes de l'honorable George Bettiol et de Louis Marchini, conseillers de l'UNCEM, qui expriment des thèses de la minorité.

L'article de l'honorable Joseph Bufardeci, vice-président de la Section italienne du Conseil des Communes d'Europe, traite convenablement de la situation des régions méridionales, en rapport à la politique européenne au bénefice des régions déprimées.

Le diffus commentaire de notre codirecteur sur la Conférence européenne des représentants de Pouvoirs locaux de 19 Pays et, en outre, des documents concernants le thème des régions permettront aux lecteurs de mieux comprendre les thèmes actuels des Pouvoirs locaux et de la montagne, situés dans un tableau européen.

La relation du maire de Lausanne, Chevallaz, sur le thème de la réorganisation des Communes en Europe, est une valable contribution au débat commencé, et qui intéressera aussi les nouvelles régions, à la recherche de la meilleure manière de conserver l'autonomie municipale en modernisant et en accroissant les services pour la collectivité administrée.

Les « petites nouvelles » traitent de la nouvelle mise de fonds prévue par la loi pour la montagne, d'un commentaire de Waldemaro Casini sur l'ouragan de Gênes, et de la chronique du voyage en Amérique des maires des communes montagnardes, et d'autre encore.

Ce numéro conclut la seizième année de vie de notre Revue. Cette année nous avons publié huit fascicules: au total 856 pages, tandis que en 1969 nous en avions publiées 860.

DIE VORLIEGENDE NUMMER

In der vorliegendem Nummer, von Ende des Jahres, vor dem VII Nationalkongress der UNCEM, werden sehr aktuelle Gegenstände behandelt; sie kommen an die Gegenstände hinzu, die in der Rubrik « Debatten vor dem Kongress » der vorigen Nummer behandelt wurden.

Wir denken nicht, alle Gegenstände behandelt zu haben, die vom

Kongress besprochen werden, aber wir glauben, dass wir den Gemeinden- und Berggemeindenverwaltern (die am Kongress teilnehmen werden) und den Lesern unserer Zuschrift ein Bild der Probleme angeboten haben, die die Berggemeinden und ihre 10 Millionen Bewohner interessieren.

In dieser Nummer fahren wir mit dem Thema « Regionen und Gebirge » fort, das in der vorigen Nummer von Gianni Oberto, Edoardo Martinengo und Giuseppe Piazzoni behandelt wurde. Wir veröffentlichen den Artikel von Enrico Pancheri, in dem er die Erfahrungen der Region Trentino-Alto Adige kritisch zeigt.

Gesundheit: nach dem Dokument « Regierung - Syndicate » der vorigen Nummer, bringen wir jetzt die Rede des Abgeordneten Franco Foschi vor der Abgeordnetenkammer über die Gebühren der Gemeinden in diesem Gegenstand.

Über die Bodenverbesserung und die Ackerbauprobleme veröffentlichen wir einen Bericht von Prof. Giuseppe Medici, Präsidenten der ANBI, und auch die Beziehungen von zwei wichtigen Versammlungen, die in Oktober in Firenze stattfanden: die Versammlung des europäischen Landwirtschaftsbundes (Bericht von Giovanni Martirano) und die Bodenverbesserungenversammlung. Über die Forstgegenstände schreibt Prof. Albert Hofmann.

Prof. Romagnoli, ordentlicher Lehrer der Landwirtschaftsrechte der Universität von Vagliari, und Herr Cesare Trebeschi, Mitglied der Kommission der Stadtsitten und sehr erfahren in diesem Problem, werden das Thema « Stadtsitten und Landwirtschaftsgemeinden » handeln. Viele Bergregionen werden sich sicher für dieses Thema interessieren.

Über die Feriensiedlung in der Gebirgsregionen haben wir in der vorigen Nummer den Bericht der Tagung von Rovereto gebracht, die von der Handelskammer, von der Trentino Region und von der UNCEM angemeldet wurde. Jetzt veröffentlichen wir eine Bemerkung über die Beziehungen und die Debatte. (Sehen Sie das Provinzgesetz von Trento über die Bautätigkeit in der vorigen Nummer).

Noch über den Kongress sprechen der Abgeordnete Giorgio Bettiol und Dr. Luigi Marchini, Räte der UNCEM; sie drücken einige Thesen der Minderheit aus.

Über die Südregionen, betreffend die Tätigkeit in Europa zu Gunsten der niedergeschlagenen Regionen, schreibt der Arbgeordnete Giuseppe Bufardeci, Vizepräsident der italienische Sektion des Rats der europäischen Gemeinden.

Der Bericht unseres Mitdirektors über die europäische Konferenz der Gemeindenvertreter von 19 Ländern und einige Dokumente betreffend die Regionen werden unseren Lesern erlauben, besser die aktuellen Themen der Gemeinden und der Gebirgsregionen in einem europäischen Rahmen zu verstehen.

Die Beziehung des Burgermeisters von Losanna, Chevallaz, über die neue Organisation der Gemeinden Europas gibt einen gültigen

Beitrag der Debatte, die wir begonnen haben. Diese Beziehung wird auch die neuen Regionen interessieren, um di Dienste für die von ihnen verwaltete Gesamtheit zu vermehren und modern zu machen; das ist die bessere Weise, um die Gemeindenselbstverwaltung aufzubewaren.

Die Rubrik « Kurzberichte » betrifft die neue Finanzierung wegen des neuen Berggesetzes, einen Bericht von Waldemaro Casini über den Wolkenbruch von Genova, die Beziehung der Reise der Berggemeindenbürgermeister nach America und andere Nachrichten.

Diese Nummer beschliesst das sechzente Lebensjahr dieser Zuschrift. Dieses Jahn haben wir acht Bändchen mit 856 Gesamtseiten gedruckt. Voriges Jahr haben wir 860 Seiten gedruckt.

SOMMARIO

N. 11/12 - Dicembre 1970

ATTUALITÀ

DIBATTITO PRECONGRESSUALE

NOTIZIARIO

VITA DELL'UNCEM

CONVEGNI E RIUNIONI

PROBLEMI EUROPEI

DALLA GAZZETTA UFFICIALE

DA SEDICI ANNI A SERVIZIO DEI MONTANARI

Concludiamo il sedicesimo anno di vita de « IL MONTANARO D'ITALIA » e ci apprestiamo ad iniziare un nuovo anno di attività.

Le elezioni amministrative e il Congresso dell'UNCEM, oltre alle note disfunzioni postali, ci hanno indotto nel corso di quest'anno a stampare otto fascicoli invece dei dieci dell'anno precedente. Il numero delle pagine è stato di 856.

La tiratura normale è stata di settemila copie, con punte di diecimila e la rivista è stata posta in edicola in numerose città, raggiungendo quindi un pubblico più vasto di quello finora limitato agli amministratori di enti locali, ai tecnici e studiosi dei temi della montagna.

La vastità degli argomenti trattati e la loro concretezza hanno distinto anche quest'anno la rivista alla quale hanno collaborato uomini di scienza, politici, amministratori ed esperti.

La rubrica « Notizie dall'Europa » è stata ricca di notizie e di articoli e per primi in Italia abbiamo presentato documenti ufficiali di convegni europei di notevole interesse.

Le « testimonianze ed esperienze » che abbiamo pubblicato hanno fornito una visione dell'attività che in condizioni spesso difficili svolgono i Comuni e gli enti locali operanti in montagna.

Il « notiziario » è stato ampio nelle informazioni concernenti gli Enti locali, particolarmente quelli della montagna, come delle notizie sulle pubblicazioni della Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Le cronache di convegni e riunioni, svoltisi in ogni parte

d'Italia, le informazioni sull'attività degli enti montani e delle Consulte regionali dell'Unione, come pure la cronaca della vita dell'UNCEM hanno certamente favorito la comprensione del lavoro che l'Unione nazionale dei comuni ed enti montani va svolgendo con carenza di mezzi e tra le difficoltà che sono riservate a coloro che non manifestano in piazza, ma con tenace e paziente lavoro servono i propri concittadini nel Comune, nella Comunità montana, nel Consorzio e negli altri Enti locali.

Intendiamo continuare ed intensificare il nostro lavoro, quale strumento di azione dell'UNCEM, certi che essa uscirà rafforzata dal settimo congresso e continuerà ad affrontare le inevitabili battaglie, sul piano parlamentare nazionale come su quello regionale a difesa e valorizzazione della montagna.

La rivista continuerà ad essere inviata in omaggio ai Comuni e agli Enti associati all'UNCEM. Saremo grati agli Enti stessi se vorranno, come lodevolmente alcuni fanno da tempo, sottoscrivere abbonamenti alla rivista per i propri amministratori e tecnici.

Il costo dell'abbonamento annuale resta invariato in L. 2.500, *mentre l'abbonamento sostenitore è di L.* 10.000.

Il versamento deve essere effettuato sul conto corrente postale n. 1/58086 *intestato all'editore: « IL MONTANARO S.r.l., Roma* 00185, *viale Castro Pretorio n.* 116 *».*

Per la pubblicità la concessionaria è la Editrice San Marco di Trescore Balneario (BG).

Invitiamo gli abbonati a rinnovare tempestivamente l'abbonamento ed i lettori tutti a propagandare la rivista e far sottoscrivere gli abbonamenti, segno tangibile di solidarietà per la nostra azione.

A tutti un grazie e un cordiale augurio per il 1971.

LA DIREZIONE

NEL « DECRETONE BIS » RIFINANZIATA LA LEGGE SULLA MONTAGNA

2 miliardi per le Comunità montane

Nella nota pubblicata sul precedente numero della rivista (*pag.* 563) *abbiamo dato notizia dell'avvenuto inserimento al Senato, su proposta della Commissione finanze e tesoro, nel testo del « decretone »* (*D.L.* 27 *agosto* 1970 *n.* 621), *del rifinanziamento di* 64 *miliardi per la montagna, prorogando la legge* 991 *del* 25 *luglio* 1952.

Nella nota lamentavamo alcune incongruenze tra le proposte dei relatori, senatori Fada e Formica, e il testo del provvedimento, nonché l'esclusione del finanziamento di 3 miliardi per opere pubbliche di bonifica da realizzarsi dalle Comunità montane, finanziamento che era previsto nella proposta di legge n. 2626 (*presentata alla Camera e riportata nel « decretone », con eccezione appunto dei 3 miliardi*).

Il mattino del 12 *ottobre, alla notizia del giornale radio che il « decretone » era stato approvato nella tarda serata del giorno precedente dal Senato, senza ulteriori modifiche — e in assenza dello scrivente, in viaggio negli Stati Uniti — la tipografia ha dato il via alla stampa della rivista. Non siamo, quindi, stati in grado di dare la notizia, per noi molto importante, dell'avvenuta approvazione di un emendamento che corregge l'omissione da noi lamentata per il finanziamento alle Comunità montane, e ce ne scusiamo.*

Infatti, il Senato accogliendo l'emendamento proposto dai senatori Scardaccione (*DC*), *Rossi Doria* (*PSI*), *Cifarelli* (*PRI*), *Fada* (*DC*), *Formica* (*PSI*) *e Jannelli* (*PSU*) *— sul quale si era espresso per dichiarazione di voto il sen. Mazzoli* (*DC*) *auspicando anche la sollecita approvazione di un'organica legge per la montagna — ha incluso nel « decretone » il finanziamento di 2 miliardi « a di-*

sposizione del Ministero dell'Agricoltura e Foreste per la costituzione e l'attività delle Comunità montane ».

L'approvazione di tale emendamento è stata preceduta dal ritiro di altri emendamenti presentati dal sen. Del Pace anche a nome dei colleghi (PCI) Benedetti, Pegoraro, Compagnoni, Cipolla, Chiaromonte e Colombi, dopo che il governo, a mezzo del ministro Ferrari-Aggradi, ha dichiarato che « il disegno di legge contenente nuove provvidenze in favore della montagna è in corso di discussione alla Camera dei Deputati e il governo auspica che quanto prima esso venga approvato ».

Sono note ai lettori le successive vicende del « decretone » e cioè il suo decadimento per mancata conversione di legge, entro il termine costituzionale del 26 ottobre.

Nella stessa giornata, il governo ha approvato un nuovo decreto (D.L. 26-10-1970 n. 745, G.U. n. 272). In tale decreto è ricompreso il rifinanziamento della legge per la montagna nel testo risultante dall'approvazione del Senato e che è il seguente:

Art. 53. — Per l'attuazione delle iniziative e degli interventi di cui alla legge 18 gennaio 1968, n. 13, è autorizzata la spesa complessiva di lire 64 miliardi, di cui lire 34 miliardi per l'anno 1970 e lire 30 miliardi per l'anno 1971, così ripartita:

a) lire 2.000 milioni, di cui lire 1.000 milioni per l'anno 1970 e lire 1.000 milioni per l'anno 1971, per la concessione di anticipazioni agli istituti di credito agrario di miglioramento per gli scopi di cui all'art. 2 della legge 25 luglio 1952, n. 991:

b) lire 17.000 milioni, di cui lire 8.000 milioni per l'anno 1970 e lire 9.000 milioni per l'anno 1971, per la concessione di contributi per opere di miglioramento fondiario di cui all'art. 3 della citata legge n. 991;

c) lire 1.000 milioni, di cui lire 500 milioni per l'anno 1970 e lire 500 milioni per l'anno 1971, per le concessioni di studio di cui all'art. 5 della legge medesima;

d) lire 22.500 milioni di cui 12.000 milioni per l'anno 1970 e lire 10.500 milioni per l'anno 1971, per l'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica montana di cui all'art. 19 della citata legge, limitatamente a quelle previste dall'art. 2, lettere *b*), *d*), *e*), *f*), *g*) ed *h*) del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, e delle opere previste dalla lettera *e*) dell'art. 24 della legge 27 ottobre 1966, n. 910;

e) lire 3.800 milioni, di cui lire 2.000 milioni per l'anno 1970 e lire 1.800 milioni per l'anno 1971, da assegnare all'Azienda di Stato per le foreste demaniali, per gli scopi di cui agli articoli 6 e 7

della legge 25 luglio 1952, n. 991, nonché all'art. 2 della legge 18 agosto 1962, n. 1360;

f) lire 14.700 milioni, di cui lire 8.000 milioni per l'anno 1970 e lire 6.700 milioni per l'anno 1971, per l'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica montana di cui all'art. 19 della legge 25 luglio 1952, n. 991, limitatamente a quelle previste dall'art. 2, lettere *a*) e *c*) del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215;

g) lire 1.000 milioni, di cui lire 500 milioni per l'anno 1970 e lire 500 milioni per l'anno 1971, per le spese di carattere generale derivanti dall'applicazione del presente decreto;

h) lire 2.000 milioni per l'anno 1970 a disposizione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per la costituzione e l'attività delle comunità montane.

All'onere di lire 34 miliardi relativo all'anno 1970 si provvede quanto a lire 14 miliardi ed a lire 20 miliardi con corrispondente riduzione dei fondi iscritti al capitolo n. 5381 degli stati di previsione del Ministero del tesoro rispettivamente per gli anni 1969 e 1970.

All'onere di lire 30 miliardi relativo all'anno 1971 si provvede, per lire 29.500 milioni e per lire 500 milioni, rispettivamente, con corrispondente riduzione dei fondi inscritti ai capitoli numeri 5381 e 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno medesimo.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 54. — Ai fini del precedente art. 53, sono poste a totale carico dello Stato, oltre le opere già previste dalla legge 25 luglio 1952, n. 991, quelle indicate dall'art. 21, primo comma, e dall'art. 24, primo comma, lettere *a*), *b*) e *d*) della legge 27 ottobre 1966, n. 910; per le altre opere di bonifica e di bonifica montana di competenza statale le aliquote a carico dello Stato sono quelle stabilite nel secondo comma dell'art. 21 della citata legge 27 ottobre 1966, n. 910.

Art. 55. — Le disposizioni di cui ai precedenti articoli 53 e 54 si applicano anche alle Regioni a statuto speciale, alle quali il Ministero dell'agricoltura e delle foreste assegnerà annualmente una quota parte degli stanziamenti che potranno essere utilizzati anche dagli istituti od enti di interesse agricolo e forestale, istituiti a norma delle leggi regionali.

A tale fine le Regioni devono comunicare annualmente al Ministero la situazione degli impegni assunti.

Gli interventi si applicano anche al territorio della Calabria situato al di sopra di metri 300 di altitudine e considerato comprensorio di bonifica montana ai sensi dell'art. 3 della legge 25 novembre 1955, n. 1177.

La Giunta esecutiva dell'UNCEM, riunita a Firenze il 23 ottobre, aveva preso atto con soddisfazione dell'approvazione al Senato del rifinanziamento della legge della montagna di 64 miliardi e « pur considerando — come è detto nell'ordine del giorno finale — che di fatto è mancato il finanziamento per l'esercizio 1969, la Giunta dell'UNCEM ha rilevato che rispetto al finanziamento annuale della vecchia legge della montagna che è stato negli esercizi 67/68 di 30 miliardi, l'attuale finanziamento costituisce un netto miglioramento rispetto al passato anche se la legge n. 991 del 1952, ora rifinanziata, per molti aspetti è da considerarsi superata ».

La stessa Giunta ha confermato « la propria collaborazione per il rilancio dell'attività delle Comunità montane unitariamente rappresentate dall'UNCEM e attualmente costituite in 14 regioni in numero di 103, ritenendo che il finanziamento di 2 miliardi possa consentire alle predette Comunità la predisposizione di piani di sviluppo zonali, da concertare con la programmazione regionale, mentre sarà possibile sollecitare la costituzione di altrettante Comunità montane nelle regioni montane d'Italia che ancora ne sono sprovviste ».

« Nell'esprimere tale orientamento, che rappresenta la continuità dell'azione dell'UNCEM a favore degli Enti locali operanti nei territori montani — conclude l'ordine del giorno — la Giunta esecutiva è certa che l'orientamento stesso sarà condiviso sia da parte del Ministero dell'Agricoltura e Foreste che da parte delle Comunità montane e dei Comuni non ancora consorziati ».

Concludiamo queste note auspicando che il Parlamento approvi con sollecitudine il nuovo decreto, come pure auspichiamo che il Comitato ristretto costituito alla Camera per la nuova organica legge per la montagna formuli al più presto il nuovo provvedimento.

È questa la testimonianza migliore che Parlamento e Governo possono offrire ai montanari convocati a Firenze per il VII Congresso dell'UNCEM.

G. P.

A CHI TOCCHERA' DOPO GENOVA?

di WALDEMARO CASINI

Ancora una volta la forza della natura — si dice — ha colpito, ha fatto morti e danni, ha arrecato lutti e rovine, lasciando nel dolore tante persone.

La collettività sarà chiamata a compiere sacrifici, in nome della solidarietà nazionale, per ripristinare le opere andate distrutte, le case crollate, le strade sconvolte; per alleviare i lutti e i dolori, purtroppo. la solidarietà nazionale potrà fare ben poco: sussidi, pensioni, agevolazioni fiscali non potranno certamente rendere serenità a chi ha visto sparire in un modo così drammatico una persona cara.

Si ricercheranno poi le responsabilità: si dirà che a Genova, come a Firenze, come a Trento, lo Stato, così come non ha saputo prevenire non ha saputo intervenire che tardivamente, male organizzato e male preparato.

Si risponderà che l'evento era eccezionale, a riprova si misurerà la caduta d'acqua, la velocità dei venti, la concentrazione di nuvole, si dimostrerà la impossibilità di avere subito il quadro esatto della situazione per cui certi inconvenienti nella organizzazione dei soccorsi sono inevitabili poi, piano piano, tutto tacerà fino al prossimo nubifragio.

Probabilmente si stanzieranno altri miliardi per la difesa del suolo, per mettere a dimora milioni di piantine e forse i miliardi andranno ad accrescere quel lungo elenco di stanziamenti effettuati e non spesi perché la burocrazia deve avere il suo corso.

Sulla necessità di aumentare gli stanziamenti per la difesa del suolo — opere idrauliche e forestali — tutti saranno d'accordo; ci sarà una gara a chi propone cifre piú elevate.

Forse meno accordo potrebbe essere riscontrato se veramente ci decidessimo ad affrontare il problema della burocrazia perché i miliardi stanziati possano trasformarsi tempestivamente in opere ri-

tenute necessarie alla difesa dei cittadini dall'imperversare della natura.

Nessun accordo probabilmente sarebbe trovato, e le opposizioni sarebbero fortissime, se invece ci si decidesse ad affrontare il vero problema, che molto spesso sta alla base non della eliminazione dei nubifragi, che la scienza non è ancora in grado di controllare, ma delle cause per cui questi debbano sempre trasformarsi in tragedia: gli insediamenti sbagliati, in zone dove inevitabilmente anche un acquazzone un po' più violento sarebbe destinato a trasformarsi in alluvione per la coreografia di quella zona, il continuo restringimento degli alvei dei fiumi, alla ricerca di nuovi terreni edificabili, la insufficienza delle arginature e dei sistemi di guardia senza collegamenti; tutti fattori di cui l'uomo, e non la natura, è responsabile.

Si è detto che il disboscamento « a razzia », sulle montagne e le colline, è la causa delle conseguenze dei nubifragi, perché ha reso il suolo incapace di trattenere l'acqua mentre l'abbandono della terra da parte dei contadini ha posto in crisi e rese insufficienti le opere idrauliche che questi mantenevano e accrescevano a difesa del proprio terreno e quindi, regolando la velocità dell'acqua che oggi precipita a valle rapidamente, non più rallentata, evitando la violenza e i danni; occorre perciò rimboschire, curare la montagna per salvare il piano.

Tutto questo è vero ma solo in parte.

Durante la famosa « battaglia del grano » si procedette alla distruzione, incoraggiata e premiata, di pascoli e boschi, abbattendo alto e basso fusto, per trasformarli in terreno agrario e le opere idrauliche che accompagnarono questa trasformazione non furono certamente così imponenti e costose e tante come sono state negli ultimi quindici anni con gli interventi, nonostante le lungaggini burocratiche, della amministrazione forestale, dei molti e vari consorzi di bonifica, del piano verde, della cassa per il mezzogiorno e le aree depresse: briglie e dighe in cemento armato oggi contro gli sbarramenti in legno, tutt'al più con gabbioni, di allora.

Ebbene, nonostante l'intenso disboscamento e le relative opere idrauliche, i nubifragi si trasformavano in grosse piene, le alluvioni arrecavano danni materiali, ma raramente si avevano vittime come oggi.

D'altra parte anche se è vero che la mancanza assidua dell'opera del contadino nella sistemazione del terreno di montagna ha la sua notevole importanza oppure che la diminuzione della superficie dei terreni coltivati, in montagna e collina, diminuisce le capacità di assorbimento d'acqua, è anche vero che i campi abbandonati sono andati rimboschendosi naturalmente, divenendo addirittura impraticabili per la folta vegetazione erbacea e di alto fusto.

Il voler far derivare quindi gli effetti disastrosi di un nubifragio esclusivamente dalla mancanza di opere idrauliche e forestali e dall'esodo, irreversibile, dei contadini e il voler vedere esclusivamente

nella difesa del suolo agricolo il mezzo idoneo a eliminare o ridurre questi effetti non ci sembra giusto.

Ci sembra invece che questi argomenti vogliano tentare di coprire le altre responsabilità — di cui l'uomo è la vera causa, non attribuibile ai capricci della natura — ma, soprattutto, di impedire la eliminazione delle cause dietro le quali stanno notevoli interessi.

Zone tradizionalmente acquitrinose o di scolo, che fino a ieri erano periferie di paesi e città, disabitate e incolte proprio perché naturale sfogo allo straripamento dei fiumi, sono adesso quartieri abitati, magari con due o tre piani interrati; gli alvei dei fiumi sono stati sempre più costretti e quelle sponde, che valevano poco, sono state trasformate in preziose aree edificabili.

Zone dove lo scorrere dei fiumi sotterranei ha prodotto la formazione di caverne naturali, estremamente inadatte a sopportare il peso di casermoni in cemento armato sono divenute quartieri interamente abitati dove la tragedia può accadere da un momento all'altro.

Si costruisce ovunque, sull'orlo della voragine, nelle depressioni, sulle sponde franose, mentre le opere di difesa, se eseguite, sono al limite, senza margini di sicurezza, oppure sono eseguite semplicemente spostando verso altre zone abitate il pericolo del disastro; togliere infatti ad un fiume la possibilità di espandersi costruendo in quella zona arginature, magari efficienti, senza un piano comprensoriale vuol dire non preoccuparsi di cosa può accadere oltre quella zona, vuol dire semplicemente scaricare su un'altra area ciò che lì si è voluto impedire.

Dopo l'alluvione di Firenze una commissione, la commissione De Marchi, fu incaricata di eseguire uno studio e indicare soluzioni per difendere paesi e città dalle troppo ricorrenti tragedie.

Dopo rinvii e proroghe, la commissione ha terminato i lavori da pochi mesi e nelle « casse di colmata », cioè adeguate zone agricole, con divieto di edificare, destinate ad essere allagate in caso di necessità, nella formazione di speciali bacini, di rigorose zone di rispetto lungo i fiumi e i torrenti, di zone demaniali, ha dato le indicazioni per ridurre, se non eliminare, gli effetti dei nubifragi e degli straripamenti.

Le indicazioni della commissione avrebbero dovuto essere — magari con modifiche o integrazioni — trasformate in legge accompagnata dagli opportuni finanziamenti per le opere e gli espropri da eseguire.

Che fine stia per fare il rapporto della commissione De Marchi non è dato sapere.

Nel frattempo non sarebbe difficile prevedere quanti nubifragi saremo costretti a sopportare, come pure non è difficile calcolare i danni che questi apporteranno, solo su piano economico per non parlare dei lutti: certamente saranno superiori ai finanziamenti che sarebbero occorsi se tempestivamente fosse stato affrontato il problema.

(da « Politica »)

COMUNI D'EUROPA

ORGANO DELL'A.I.C.C.E.

Direttore resp.: UMBERTO SERAFINI

Redattore capo: EDMONDO PAOLINI

DIREZIONE, REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE

Piazza di Trevi, 86 - Roma

Abbonamento annuo L. 1500 - Abbonamento annuo estero L. 2.000 - Abbonamento annuo per Enti L. 5.000 - Una copia L. 200 (arretrata L. 300). I versamenti debbono essere effettuati sul c.c.p. N. 1/33749 intestato a: « COMUNI D'EUROPA, periodico mensile - Piazza di Trevi, 86 - Roma »

REGIONE E MONTAGNA: ESPERIENZE DI UNA REGIONE A STATUTO SPECIALE (1)

di ENRICO PANCHERI

1. Ringrazio innanzi tutto per l'incarico ricevuto di relazionare in questo Convegno sui problemi della montagna alla sua settima edizione, su di tema molto ampio che tratta delle esperienze di una Regione a Statuto Speciale in un territorio tutto di montagna quale è il Trentino-Alto Adige.

Mi sforzerò di ridurre questa ampiezza entro limiti ragionevoli pur non tralasciando di dire tutto quello che preme e possa essere particolarmente utile agli amministratori presenti, facilitato in questo dalla disponibilità di una larga documentazione rinveniente dall'ormai più che ventennale attività legislativa ed amministrativa regionale.

Non consentendo peraltro il breve tempo a disposizione una descrizione esauriente e completa dell'azione svolta dall'Amministrazione autonoma per promuovere lo sviluppo economico e sociale della regione, mi dovrò soffermare soltanto sulle manifestazioni principali che diano comunque una immagine abbastanza chiara dei problemi e delle possibilità e dei modi di intervento dell'Ente.

A questo riguardo è anzitutto da rilevare che il Trentino-Alto Adige è appunto un paese tutto di montagna, se per paese di montagna non s'intenda soltanto quello che si eleva al di sopra di una certa altitudine sul livello del mare, ma più propriamente

(1) Relazione svolta a Torino il 29 settembre 1970.

quello in cui l'ambiente nei suoi vari aspetti sia dominato dalla presenza di alti, frammentati, tormentati rilievi.

Se la caratteristica montana della Regione ne ingigantisce gli aspetti e le impressioni geografiche della stessa, per contro la dimensione della figura umana ivi stanziata risalta con maggiore prepotenza. Ciò in quanto l'uomo — il montanaro — appare il dominatore di dimensioni inconsuete; la sua presenza si confonde con quella del titano che vigila per sé e per gli altri sulle forze avverse della natura, colà ove esse si manifestano con maggiore intensità.

In conseguenza di tale situazione anche l'Ente Regione nell'impostare e condurre la propria politica economica ha dovuto riservare grande attenzione alla condizione d'ambiente.

Ogni politica economica, ogni piano programmatico sono in funzione dell'uomo cui essi si riferiscono, ma tale dimensione per una zona montana, risalta più che mai.

La Regione Trentino-Alto Adige ha quindi dovuto inserire i propri sforzi in questa dimensione; ha impostato la propria attività promozionale socio-economica rafforzando e consolidando alcuni pilastri naturali nonché introducendo incentivi alla modificazione della struttura solo ove la situazione ambientale lo consentiva.

La Regione pertanto si è vista costretta ad orientare i propri interventi principalmente in alcuni settori, quali l'agricoltura, le foreste, la difesa del suolo, il turismo, l'industria, la assistenza sociale.

Nel presente intervento cercherò di esporre pertanto come la Regione Trentino-Alto Adige è intervenuta nei confronti dei suddetti settori, ma sin d'ora posso preannunciarvi che in ogni attività promozionale della mia Regione si ravvisa un denominatore comune: l'uomo, anzi, il montanaro, colui che vive stabilmente o periodicamente sulla montagna. Tale dimensione umana si riscontra in tutta la politica economica regionale, essa è presente nella concessione del contributo all'agricoltore, all'albergatore, all'artigiano, all'industriale di piccole e medie dimensioni.

La politica e la programmazione economica da noi già ampiamente e seriamente applicate come strumento di progresso sono state oltremodo arricchite della componente umana più che altrove, ciò in quanto la particolare situazione lo imponeva.

Tra le variabili utilizzate nell'impostare il nostro piano di sviluppo assume un particolare rilievo anche la differente produttività dei settori economici.

Tale divario è presente nei paesi e nelle zone ad economia altamente sviluppata.

Tutti conosciamo gli sforzi condotti dagli USA e dall'URSS con diversi mezzi al fine di eliminare le suddette disparità di reddito fra categorie economiche. Il risultato è però stato sempre assai deludente. Ia Regione di montagna, non solo la mia, bensì tutta la montagna italiana, con una opportuna politica di « integrazione economica », può ridurre in maniera notevole la sperequazione settoriale dei redditi. La politica di sviluppo ad economia integrata deve innanzitutto tendere ad eliminare le gravi deficenze di struttura di ogni settore. Il mio pensiero va alla frammentazione, polverizzazione e dispersione fondiaria; alla polverizzazione delle aziende commerciali, artigiane ed industriali; alla carente struttura alberghiera; alla rete viaria.

Sono problemi che tutta la montagna italiana più o meno presenta e sono i primi che devono essere risolti. Naturalmente la metodologia usata può essere assai diversa; ma a mio giudizio, sulla base delle esperienze sinora acquisite, risolvere i suddetti problemi senza una visione d'insieme è come non risolverli.

Per tale motivo insisto sulla integrazione delle parti; ogni determinazione settoriale va presa avendo presenti le conseguenze che essa avrà sugli altri settori, va calata nella più ampia dimensione che la montagna presenta: quella umana.

Solo così si potrà avere uno sviluppo globale ed armonico del sistema; solo così la condizione dell'uomo — il montanaro — potrà elevarsi a livelli di vita materiale e spirituale quali esso ampiamente merita.

La Regione Trentino-Alto Adige nella sua ventennale attività ha cercato di impostare la sua azione nel senso testè descritto. Come conseguenza di tale impostazione economica non posso annunciarvi clamorosi risultati; tenete presente che operiamo in zona completamente montana. Risultati positivi ce ne sono stati e ce ne saranno, Voi stessi avrete modo di notarli durante il successivo scorrere del mio intervento, nel quale, come preannunciato, mi limiterò ad esporre solo alcune esperienze nel tentativo di cogliere gli spunti più significativi di vent'anni di attività regionale.

Quasi tutto il territorio regionale (98,3%) è ammesso ai benefici della legge n. 614/1966 sulle aree depresse del Centro-Nord in quanto costituito per il 98,1 % da territori classificati montani ai sensi della legge 25 luglio 1952, n. 991 e da una limitata zona non montana (0,2 %) riconosciuta depressa ai sensi della stessa legge n. 614.

La forma prevalente di utilizzazione del suolo è quella del bosco che occupa poco più della metà della superficie agraria e forestale.

Da queste poche cifre è facile arguire quale possa essere, nell'ambito dell'economia regionale, l'importanza rappresentata dal settore agricolo e forestale; questo presenta un predominio della selvicoltura in montagna, mentre l'agricoltura interessa le pendici più basse e la parte pianeggiante del fondovalle. Nelle vallate e nelle pendici più basse è largamente diffusa la frutticoltura che, unitamente alla viticoltura, costituisce il cardine della economia agraria di queste zone, dove sono pure praticate le colture foraggere e cerealicole.

L'economia agricola, caratterizzata soprattutto in Provincia di Trento dal predominio della piccola azienda e dal frazionamento e polverizzazione della proprietà fondiaria, occupa ora circa un quinto delle forze di lavoro.

All'inizio degli anni cinquanta la situazione appariva caratterizzata da una economia prevalentemente agricola con scarsa possibilità di sviluppo ed ancora minori possibilità di assorbimento delle nuove leve di lavoro: da uno sviluppo industriale scarso e comunque inidoneo ad offrire possibilità di occupazione alle classi giovani ed all'esuberanza di mano d'opera agricola; dalla pressione della popolazione montanara sui centri più attivi delle valli; dall'emigrazione verso regioni e Paesi esteri più progrediti; dall'esistenza di numerose zone con basso livello di vita della popolazione.

Mentre in altre regioni si verificava un più accentuato movimento di ascesa, l'economia locale si può dire segnasse il passo per una serie di circostanze ambientali (difficoltà di comunicazioni e carenza di infrastrutture civili) ed anche storiche che, relegando il territorio regionale dapprima all'estremo meridionale dell'Impero austro-ungarico e poi all'estremo settentrionale del territorio italiano, ne fecero un'appendice sulla quale considerazioni di ordine strategico e calcoli politici influirono negativamente.

In questo quadro di sottosviluppo si inseriva però, nell'immediato dopoguerra, un fattore positivo, ossia la nascita della Regione e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che ha permesso di avviare in loco il discorso in tema di politica di spesa e, successivamente, di pianificazione urbanistica e di programmazione economica.

2. Come noto, l'ordinamento costituzionale italiano prevede, accanto alle regioni a Statuto ordinario, cinque regioni a Statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta).

La caratteristica fondamentale che distingue le regioni a Sta-

tuto ordinario da quelle a Statuto speciale è costituita dalla diversa natura della legge richiesta per l'approvazione degli Statuti; mentre per le prime gli Statuti vengono approvati con legge ordinaria dello Stato, per le altre essi devono essere adottati con leggi costituzionali; ulteriore importante elemento di differenziazione tra le une e le altre riguarda l'attribuzione della cosiddetta competenza legislativa primaria, cui accennerò più avanti, la quale è stata conferita dalla Costituente soltanto alle Regioni a Statuto speciale.

Una caratteristica peculiare della Regione Trentino-Alto Adige sta nel fatto che in base allo Statuto venne attribuita una forma speciale di autonomia anche alle due Province di Trento e di Bolzano le quali, uniche in Italia, hanno pertanto potestà legislativa primaria e secondaria.

Sia la Regione Trentino-Alto Adige che le due Province stanno su di un piano di parità giuridica, in quanto enti dotati in medesima misura di autonomia ed autarchia, con esclusione di qualsiasi rapporto di subordinazione.

3. Gli Enti autonomi, nell'esercizio delle competenze attribuite loro dallo Statuto, qualificarono progressivamente la loro politica economica come politica tendente a sollecitare la piena utilizzazione delle riserve disponibili, in primo luogo mediante l'approntamento di infrastrutture e successivamente mediante incentivi, allo scopo di promuovere attività ed iniziative idonee a stimolare ed accelerare il processo di sviluppo economico e di migliorare le condizioni di vita della popolazione.

Pur con le inevitabili approssimazioni di ogni suddivisione in periodi, la politica di sviluppo regionale può essere distinta in quattro fasi. Dopo un periodo iniziale, caratterizzato da interventi nel settore delle infrastrutture ed in quello primario; si passa ad una fase di ampliamento degli interventi a favore di altri settori produttivi; seguono il terzo periodo, che registra le prime esperienze di programmazione economica regionale, e l'avvio dei lavori per la predisposizione dei piani urbanistici provinciali, ed il quarto che coincide grosso modo con il periodo di validità dell'attuale programma economico nazionale.

Tralasciando per ovvie ragioni di esporre dettagliatamente i caratteri dell'evoluzione riguardanti i singoli periodi, sembra sufficiente rilevare i metodi e gli strumenti della politica di sviluppo della Regione che sono stati via via affinati ed articolati sulla base dell'esperienza e di un copioso materiale di documentazioni che numerosi studi e ricerche promosse dagli Enti autonomi, andavano formando.

Non è facile qui elencare tutte le ricerche svolte e che vennero poi utilizzate per elaborare le linee di intervento sttoriale prima ed i piani globali urbanistici e di sviluppo economico poi.

Ci limitiamo ad osservare che le ricerche effettuate nel corso degli anni '50 (studi settoriali sul movimento della popolazione, sul movimento turistico, sulle comunicazioni ed i trasporti e sulla economia industriale) avevano carattere essenzialmente conoscitivo e mancavano di una prospettazione programmatoria globale, in quanto non erano ancora sufficientemente maturati gli orientamenti in ordine alla adozione della politica di programma, per la quale occorrerà attendere una decisa impostazione data agli inizi degli anni '60, sia a livello regionale che a quello provinciale con la pianificazione urbanistica.

In conformità al nuovo indirizzo che prevedeva l'adozione del metodo programmatorio, proseguivano gli studi e le ricerche (indagini per la localizzazione delle attività industriali, degli impianti per la lavorazione dei prodotti agricoli, per la riforma degli ordinamenti previdenziali ed assistenziali: per citare solo quelle più impegnative), le quali, nei confronti delle precedenti acquisizioni, erano finalizzate all'elaborazione di programmi sia settoriali che globali.

Durante lo svolgimento di questi primi tentativi di programmazione, conclusisi poi con la redazione ed approvazione, nel 1968, con ordini del giorno da parte dei Consigli provinciali e regionale, dei programmi globali di sviluppo per il Trentino e per l'Alto Adige, si erano venuti predisponendo dalle due Province autonome i piani di assetto dei rispettivi territori, sulla base di leggi urbanistiche.

Infatti la Provincia di Trento, con L.P. 7 luglio 1960, n. 8, e quella di Bolzano, con L.P. 10 luglio 1960 n. 8, si dettero una disciplina nel settore dell'urbanistica, la quale portò, per la prima, alla elaborazione ed approvazione del Piano urbanistico provinciale, che ebbe sanzione legislativa con L.P. 12 settembre 1967, n. 7; e per la seconda alla elaborazione di uno schema di piano territoriale che non ha ancora avuto sanzione legislativa.

La Regione da parte sua, considerando che il Comprensorio urbanistico è solo uno strumento di attuazione del piano di ordinamento dei territori provinciali, dopo alcune perplessità ha approvato una legge la quale favorisce la nascita delle comunità di valle.

Ma veniamo ora ad uno degli aspetti più significativi delle esperienze della Regione che attiene al quadro delle sue competenze di intervento nei diversi settori dell'economia. È infatti una caratteristica fondamentale dello Statuto vigente la « localizza-

zione » delle competenze in senso specifico, tendente cioè a consentire una interpretazione ed un soddisfacimento « regionale » delle esigenze proprie della popolazione sia nell'ambito sociale che in quello produttivo.

È peraltro da tener presente che accanto ai limiti formali previsti dagli artt. 4 e 5 dello Statuto occorre considerare il limite generale costituito dalla disponibilità finanziaria, tanto più che essa è subordinata ad un regime di accordo con il Governo centrale (art. 60).

Inoltre la strategia di intervento è risultata condizionata da alcuni dati della situazione di fatto registrata all'indomani del regime autonomistico; tale situazione di fatto in parte è modificata oggi appunto in virtù degli interventi regionali e provinciali ed in parte non è modificabile attinendo alla struttura geografica dell'area regionale.

In particolare la struttura alpina della Regione, la presenza di valli di assai diversa dotazione, l'insistere di aspetti istituzionali tradizionali, la stessa cultura del gruppo sociale interessato (si pensi solo all'esistenza di tre gruppi linguistici) hanno costituito elementi di cui si è dovuto tener conto anche per ragioni di consenso alla politica regionale.

Una elementare tassonomia delle norme legislative regionali e delle iniziative da essa predisposte consente di indicare tre modi di intervento:

— con gli istituti (in senso sociologico-giuridico);
— con i mezzi pubblici (finanze regionali, provinciali e comunali);
— sui mezzi privati.

Diciamo subito che quest'ultima classe non trova molte esemplificazioni; possiamo ricordare la imposizione di una imposta sull'energia idroelettrica prodotta in regione (L.R. 14 febbraio 1949, n. 1), mentre la possibilità di introdurre un'imposta nel settore turistico non è stata utilizzata.

Per quanto riguarda gli interventi con i mezzi pubblici, in pratica si è trattato del più vasto campo di applicazione, poiché la maggior parte delle disponibilità regionali sono servite proprio come strumento di manovra alfine di orientare e sostenere la azione privata e pubblica, di correggere le distorsioni del sistema, di contribuire alla realizzazione di iniziative di natura anticongiunturale.

Alfine abbiamo gli interventi di istituto, di cui sommariamente ricordiamo alcuni aspetti, indipendentemente dalla cronologia, anche se la successione nel tempo avrebbe la sua importanza, poi-

ché si sa che non è senza conseguenze la correlazione temporale tra l'uno e l'altro provvedimento.

Consideriamo rientrare in questa classe, ad esempio, la legge regionale sulla nominatività delle azioni. La possibilità di emettere azioni al portatore da parte di società, prevista dalla L.R. 8 agosto 1959, n. 10, nell'intento di favorire nuovi insediamenti industriali e turistici, ha dato buoni risultati (78 miliardi di investimenti), ma, ovviamente, non definitivi, onde ci si è accorti che probabilmente nessun provvedimento può considerarsi risolutivo, ma ciascuno concorre, in azione sincretica con gli altri, a modificare la realtà economica regionale.

Possiamo considerare in questo gruppo anche l'azione del Mediocredito Trentino-Alto Adige, attraverso il quale si realizza un collegamento di azione fra lo Stato e la Regione e la cui presenza è stata decisiva anche perché l'Istituto ha mostrato una idonea capacità di scelta delle iniziative.

Il sistema va perfezionato, e sono allo studio iniziative per la creazione di due Finanziarie — una per ciascuna Provincia — che costituiscono una forma di istituto particolarmente apprezzabile, cioè le *partecipazioni*, di cui ci occuperemo più avanti.

Il complesso di finanziamenti accordati a tutto lo scorso anno dal Mediocredito Trentino-Alto Adige supera i 120 miliardi. Si comprende quindi quale forza l'Istituto abbia; entro di essa tuttavia dobbiamo ricordare una certa incidenza degli interventi post-alluvionali ed una sia pur modesta mortalità delle aziende, inevitabile ma da valutare attentamente soprattutto ai fini di un futuro orientamento.

Sempre sul piano istituzionale — ed anticipando in certo senso la proposta figura della « agenzia » — dobbiamo ricordare l'azione regionale attraverso l'Ufficio speciale di sistemazione bacini montani; l'istituzione di strutture specifiche come il Centro del legno (Centro di sperimentazione applicata e di assistenza tecnica del legno, L.R. 23 agosto 1965, n. 6) e del Laboratorio tecnologico impianti a fune (LATIF, L.R. 16 aprile 1968, n. 3) i quali, pur con diversa prospettazione, e con forme diverse di presenza, potranno rivelarsi — le iniziative sono relativamente recenti — fattori preziosi di ulteriore potenziamento produttivistico.

Non è certo esaurito, con questi esempi, l'elenco degli « istituti » su cui si fondano gli interventi regionali nella specifica forma in esame; ma essi bastano per indicare come la stessa esigenza di intervento abbia fatto sorgere la richiesta di questi strumenti i quali hanno avuto, ci sembra di poter affermare, il merito di rendere più tecnica l'azione regionale nei confronti dei problemi che essi sono chiamati a risolvere.

La classe di interventi con i mezzi pubblici è senza dubbio la più ricca di esperienze, per la Regione Trentino-Alto Adige. Essi si possono suddividere in due sottoclassi: le *partecipazioni* e gli *incentivi.*

Il lungo elenco delle partecipazioni, che vanno dalla presenza della Regione nell'Istituto di Mediocredito ricordato, alla Società per l'autostrada, al Consorzio per l'idrovia Garda-Adriatico, a diverse Società del settore agricolo ecc., sta a mostrare che la Regione ha accolto il concetto dell'intervento anche particolare quando gli interessi che determinano la creazione di nuovi organismi sono corrispondenti ad un concetto di utilità generale.

Non ci si può nascondere a questo proposito che non sempre questa generalità investe tutta l'area economica e sociale. Talvolta si tratta di interessi settoriali (come nel caso dell'agricoltura, delle Fiere ecc.); ma senza dubbio i riflessi indiretti della presenza regionale giustificano l'impegno conseguente alle partecipazioni stesse. In più ricordiamo che la partecipazione si giustifica anche come forma di guida, se non di controllo, anche se il problema (in particolare con riguardo alle costituende Finanziarie) è ancora sub judice.

Più vario e vasto e difficilmente sintetizzabile è l'ambito delle leggi comunemente dette di intervento, attraverso le quali si determina un'alterazione delle condizioni operative in cui si muovono appunto gli operatori economici. Esse riguardano i distinti settori, dall'agricoltura all'industria, dal commercio al turismo, dall'economia montana alle foreste.

In questo campo l'azione di intervento della Regione nei settori rientranti nella sua competenza si è svolta sia attraverso la gestione delle assegnazioni statali su varie leggi nazionali (Piano Verde, legge della montagna, legge sulle aree depresse del Centro-Nord, legge-ponte per la difesa del suolo, legge per il ripristino dei danni provocati dalle alluvioni del 1966), sia attraverso leggi regionali, amministrate direttamente oppure delegate, secondo l'art. 14 dello Statuto di autonomia, alle Province; casi di delega si sono pure avuti nei confronti degli Enti Provinciali per il turismo e degli ECA.

Il criterio di fondo — anche se non sempre osservato — che ha interessato centinaia di leggi, la cui bontà è confermata dai frequenti « rifinanziamenti », è il seguente: la concessione dell'incentivo collega — specialmente dopo che sono stati elaborati i Piani urbanistici ed i Piani economici delle due Province Autonome — l'erogazione del contributo o della agevolazione alla osservanza di un preciso indirizzo settoriale e territoriale.

Ognuno capisce che in questo momento sta la delicatezza dell'impegno, vale a dire che, ad un certo punto, l'Amministrazione regionale deve valutare la conformità o meno dell'attività incentivata ad una generale visione economica e sociale.

Esiste poi il settore dell'assistenza ed in generale del presidio sanitario, settore in cui la azione regionale ha maturato una serie di iniziative tendenti a riparare alle ben note mancanze del sistema di sicurezza sociale.

Dalla costruzione o ampiamento degli aspetti civili e degli istituti di cura all'estensione delle provvidenze assistenziali per i lavoratori e gli anziani, ampio e vario è stato il campo di azione. La conclusione è senza dubbio che anche in questo campo il decentramento può dare buoni frutti, purché si lasci spazio alla azione locale e ne è premessa lo studio in corso per la realizzazione delle unità sanitarie locali, meta a cui tende la Regione, unitamente allo sforzo per completare la dotazione ospedaliera delle due Province.

La Regione non ha competenza in materia scolastica, ma le Province di Trento e di Bolzano, operando soprattutto nel settore dell'istruzione professionale e, sostenendo la Provincia di Trento la ristrutturazione della rete scolastica provinciale, hanno potuto conseguire notevoli risultati.

Le Province autonome hanno sviluppato interventi sulla base della loro specifica competenza statutaria: edilizia popolare, artigianato, urbanistica, tutela del paesaggio (in questi giorni è stata pubblicata la legge sulla tutela paesaggistica della provincia di Bolzano, mentre il Consiglio Provinciale di Trento sta discutendo un analogo provvedimento di legge. Le Province hanno altresì ampiamente operato in base alla delega di leggi regionali. E non dobbiamo dimenticare qui l'unico Piano Urbanistico Provinciale ora operante nella nostra Repubblica, quello della Provincia di Trento. P.U.P. che prevede la divisione della Provincia in 10 comprensori, comprensori che si stanno costituendo in questo periodo e che sicuramente daranno nuovo slancio alla vita sociale ed economica delle popolazioni amministrate. Uguale divisione comprensoriale sarà approntata da quel Consiglio Provinciale per la provincia di Bolzano.

4. Una esposizione più analitica per quanto è consentito in questa relazione necessariamente panoramica, permette di osservare più da vicino alcuni aspetti particolari relativi ad alcuni importanti settori di attività.

a) *Agricoltura.*

I settori che, dopo l'approvazione dello Statuto di autonomia, hanno avuto per primi la possibilità di beneficiare di particolari agevolazioni contributive sono stati:

— quello dei miglioramenti fondiari ed agrari (L.R. 10-11-1950, n. 20);

— quello della meccanizzazione agricola (L.R. 10-11-1950, numero 21);

— quello relativo alle strutture cooperative (L.R. 24-9-1951, n. 11).

A completare questo quadro, già di per sé abbastanza organico e col quale si era tentato di centrare i problemi già impellenti dell'agricoltura regionale, fu emanata la L.R. 5-11-1953. n. 19, recante provvidenze per intensificare ed estendere l'irrigazione e la fertirrigazione nel Trentino-Alto Adige.

Senza entrare nei dettagli di ogni singolo provvedimento, riteniamo che con essi la politica regionale nel settore dell'agricoltura abbia assunto una posizione di avanguardia.

Queste iniziative, pur nella limitatezza dei fondi disponibili e soprattutto delle modeste dimensioni economiche delle iniziative finanziate, si può dire abbiano precorso i tempi di una più vasta politica agricola nazionale, scaturita con il varo del Piano verde n. 1.

In connessione con l'evoluzione tecnica ed economica dei vari comparti dell'agricoltura, si sono succeduti altri provvedimenti legislativi, i quali però, in linea di massima, hanno in gran parte ricalcato i precedenti, e con i quali si è cercato di incentivare con gradualità, ed a secondo delle necessità, settore per settore.

Attualmente, dati i cospicui finanziamenti sia sul Piano Verde n. 2, sia tramite il F.E.O.G.A. — Sezione orientamento —, il numero delle leggi regionali ancora operanti è piuttosto limitata, ed esse hanno perduto in gran parte la funzione di guida della incentivazione che avevano assunte all'inizio della esperienza autonomistica.

Si tratta infatti di provvedimenti che via via vengono assumendo carattere di complementarietà nei riguardi di iniziative di più ampio respiro e di grandi dimensioni tecnico-economiche; non per questo però hanno o potranno avere in un prossimo futuro minore importanza, tenuto conto delle molteplici esigenze che presenta sempre il settore dell'agricoltura.

L'esperienza passata ha evidenziato tuttavia alcuni inconvenienti relativi all'applicazione di due notevoli provvedimenti legi-

slativi, come sono il Piano Verde n. 1 e n. 2, i quali, predisposti su scala nazionale non hanno potuto intervenire in maniera soddisfacente in tutti i settori portanti dell'agricoltura regionale. È evidente infatti che ogni regione ha particolari indirizzi produttivi ed è dotata di determinate strutture, condizioni che — nel caso del Trentino-Alto Adige — conferiscono all'agricoltura regionale un aspetto del tutto particolare fondato prevalentemente sulla cooperazione.

Sarebbe quindi necessario che le assegnazioni ministeriali, a differenza di quanto si è finora verificato, venissero fatte alla Regione, globalmente, non sui singoli capitoli della legge, in modo che venga concessa ampia possibilità di operare secondo le proprie esigenze effettive.

Ciò eviterebbe anche la formazione di notevoli residui passivi su determinati capitoli del bilancio regionale.

Trattasi di osservazione che ha una notevole portata in quanto il disagio denunciato intralcia in maniera rilevante l'attività della Regione. È il solito vecchio ed assurdo sistema: una legge della Repubblica trova identici parametri di applicazione su tutto il territorio nazionale: non ha importanza che si tratti del Comune del Brennero o di quello di Trapani. Auguriamoci che la istituzione delle altre Regioni sposti il peso politico contrattuale in maniera tale da poter impostare anche per le leggi della Repubblica una politica finanziaria ed economica adeguata alle locali necessità.

Tale realtà merita una breve riflessione che si estende all'intera organizzazione amministrativa interna della Regione.

Uno dei problemi connessi alla formazione delle Regioni è indubbiamente costituito dalla strutturazione dell'apparato burocratico, dall'efficienza, la preparazione, il sistema di ordinamento di quest'ultimo, dipende in ultima analisi, la validità dell'attività regionale.

La Regione non ha modificato i sistemi di ordinamento dello Stato, anzi ne ha mutato ampiamente gli schemi, immettendovi personale giovane, capace e preparato. Essa ha quindi seminato linfa nuova su un ceppo vecchio e ciò forse, è stato un male, in quanto è fin troppo noto come vecchie strutture non possono adattarsi a persone nuove. Ed abbiamo sbagliato! A mio avviso avremmo dovuto, fin dall'inizio, orientarci verso formule e strutture amministrative interne diverse da quelle dello Stato.

Ciò parzialmente è successo, come si è accennato, per l'Ufficio Speciale di sistemazione Bacini montani, a cui è stato affidato il compito della esecuzione dei lavori per la sistemazione dei bacini montani in amministrazione diretta, portando a compimento,

fino a tutt'oggi lavori per complessivi 19.600 milioni di lire espressi in valore attuale.

Con tale strumento è stato, tra l'altro fatto fronte ai compiti del periodo post-alluvionale del 1966, che per la mole ed intensità degli interventi si è rivelato particolarmente impegnativo.

È da sottolineare, inoltre, che l'amministrazione regionale è intervenuta nel settore della sistemazione idraulico-forestale nell'ambito di tutti i bacini, assorbendo anche quella parte di lavori che dovrebbe essere eseguita dal Genio Civile.

Si è realizzata così una maggiore funzionalità e tempestività degli interventi con una visione più organica dei problemi esistenti nei singoli bacini idrografici, superando gran parte dei conflitti di competenza esistenti fra i due uffici.

La esecuzione in amministrazione diretta dei lavori forestali in genere, eliminando i tempi morti che esistono fra progettazione ed inizio dei lavori, si è rilevata senz'altro positiva. Gli Uffici infatti predispongono nel periodo invernale tutte le progettazioni ed i lavori vengono iniziati non appena la stagione lo permetta; in tal modo i lavori non subiscono ritardi, ma vengono eseguiti nei tempi tecnici previsti.

In ordine all'attività legislativa, occorre subito dire che le leggi, sia strumentali che finanziarie, applicate nella Regione nel settore forestale, sono quelle statali.

La Legge fondamentale 30-12-1923, n. 327 non è stata modificata né aggiornata.

La Legge della montagna 25-7-1952, n. 991 è stata integralmente recepita dalla Regione; la sola variazione apportata riguarda il 6° comma dell'art. 3, con la quale è stato reso obbligatorio il contributo massimo per l'acquisto di bestiame selezionato e per le opere di miglioramento di fondi appartenenti a piccoli proprietari soli od associati.

Pure le leggi n. 454 e n. 910 (1° e 2° Piano Verde) sono state integralmente applicate in Regione, senza recepirle poiché in esse è contenuta la norma della obbligatoria assegnazione di quota parte dei fondi alle regioni.

Come ho già detto la ripartizione effettuata in sede ministeriale sui singoli capitoli, preclude tuttavia la possibilità alla Regione di impiegare i fondi in maniera più aderente alle effettive esigenze locali; a questo inconveniente si è dovuto supplire con integrazioni di fondi del bilancio regionale.

A seguito delle eccezionali alluvioni del 1966 sono stati adottati due provvedimenti legislativi, uno per la concessione di contributi sugli interessi delle anticipazioni di cassa effettuate dai Comuni per l'utilizzazione del legname abbattuto (L.R. 6-7-1967,

n. 10) e l'altro per il ripristino della viabilità forestale (L.R. 4-8-1967, n. 11).

Un'altra legge integrativa è stata emanata per favorire la costruzione ed il miglioramento di case rurali (L.R. 31-10-1964, numero 31).

Nel settore più propriamente della difesa del suolo, crescenti stanziamenti sono stati disposti sia per i rimboschimenti, sia per le opere intensive.

c) *Industria.*

Per favorire lo sviluppo delle attività industriali nel territorio del Trentino-Alto Adige, l'Amministrazione regionale ha preordinato un sistema di incentivi che si aggiungono a quelli predisposti dallo Stato (Leggi n. 623, n. 614, n. 949, ecc.).

1) *Agevolazioni creditizie.* La L.R. 7-3-1963, n. 10, più volte rifinanziata, allo scopo di favorire l'insediamento di nuove iniziative industriali e lo sviluppo di quelle esistenti, concede alle medie e piccole imprese industriali un concorso annuo costante sull'ammontare dei mutui accordati; concede, per le iniziative di rilevante importanza, un ulteriore contributo annuo costante da determinarsi in ragione dell'ammontare degli investimenti.

2) *Facoltà di emettere azioni al portatore.* Come si è già rilevato, la L.R. 8-8-1959, n. 10, consente l'anonimità dei titoli azionari ed autorizza la emissione di azioni al portatore da parte di Società preesistenti o da costituirsi, che fissano la loro sede sociale nel Trentino-Alto Adige, e che si impegnino a destinare il capitale emesso ad impianti industriali da attuare in Regione.

3) *Aree industriali.* Per favorire l'acquisto e l'apprestamento di aree industriali da parte di Enti locali, la Regione è intervenuta emanando nel 1963 una apposita legge, che successivamente è stata più volte rifinanziata e modificata.

d) *Turismo ed impianti a fune.* Anche in questo settore, come avviene per gli altri, trovano applicazione leggi statali e leggi regionali, ai fini di incentivare lo sviluppo della offerta turistica.

Gli incentivi di cui hanno potuto beneficiare gli imprenditori della Regione possono essere schematicamente ricondotti a tre categorie.

1) Agevolazioni tendenti a ridurre il costo finanziario iniziale del nuovo investimento ed a rendere più facile il reperimento di una parte del capitale iniziale.

Rientrano in questa categoria:
— i contributi a fondo perduto (leggi statali n. 614 e n. 326)
— i contributi rateali concessi in base a leggi regionali, in quanto è possibile scontare le rate presso un'istituto di credito (LL.RR. n. 30-1963, n. 18-1966, n. 44-1968).

2) Agevolazioni che riducono l'onere per interessi.
Con la concessione di mutui a tasso agevolato si intende facilitare il reperimento dei capitali e diminuire il carico di esercizio per interessi passivi per un periodo che coincide con quello del finanziamento.

A questo riguardo si possono citare i seguenti provvedimenti:
— le leggi statali n. 614-1966 e n. 326-1968;
— le leggi regionali innanzi menzionate nella misura di cui è possibile ottenere, cedendo i contributi ad un istituto di credito, mutui a tasso ridotto rispetto a quelli di mercato;
— le leggi regionali che prevedono la concessione di mutui a tasso agevolato (n. 6-1956 e n. 9-1961).

Accanto a questa categoria di incentivi così detti diretti, è necessario ricordare l'attività svolta dalla Regione e dalle Province per la predisposizione di quelli che possono essere definiti incentivi « indiretti », nel senso che si rivolgono, nella maggioranza dei casi, come è noto, ad una generalità di potenziali imprenditori e ad un'area abbastanza limitata o comunque delimitabile.

È il caso degli investimenti di infrastrutture (strade, acquedotti ecc.) e dei provvedimenti in campo urbanistico (questi ultimi hanno assunto, come si è già rilevato, particolare importanza nella seconda metà degli anni sessanta).

Per quanto riguarda in particolare il settore degli impianti a fune, l'azione regionale si è sviluppata lungo le seguenti linee:

1) disciplina del settore allo scopo di pervenire alla:
— regolarizzazione amministrativa delle concessioni
— regolarizzazione tecnica ai fini della sicurezza
— regolarizzazione del personale addetto agli impianti (accertamento della idoneità alle mansioni esercitate e rilascio di un certificato di abilitazione).

In materia di turismo riteniamo infine di citare la recente L.R. n. 13-1970, con la quale si è inteso fornire una regolamentazione delle piste destinate alla pratica non agonistica dello sci, che sia adeguata alle esigenze che si sono venute manifestando specie in questi ultimi tempi, esigenze che attengono da un lato alla convenienza che lo sport sciistico sia agevolato e reso ac-

cessibile a larghi strati sociali in modo da contribuire, in maniera decisiva, all'incremento turistico delle zone nelle quali viene praticato, dall'altro alla necessità che sia in qualche modo salvaguardata la sicurezza dello sciatore che, con criteri di prudenza e con sufficiente perizia, frequenta le piste.

5. L'esperienza della Regione relativa all'attività di intervento, diretta al perseguimento di obiettivi di progresso economico e civile della comunità del Trentino-Alto Adige può essere considerata senz'altro positiva.

Certamente molto rimane ancora da fare per realizzare un più intenso ed equilibrato processo di sviluppo, ma ciò non può ovviamente dipendere esclusivamente dalla Regione, ma da un impiego coordinato ed articolato, delle risorse dei privati, degli enti locali e dello Stato.

Non ho fatto volutamente delle cifre sugli investimenti. Posso comunque dire che agli inizi degli anni '70 l'economia regionale presenta un quadro molto diverso da quello di dieci anni fa e soprattutto di quello esistente all'inizio dell'esperienza autonomistica, pur essendo ancora una Regione molto depressa.

Una conferma è fornita dalla crescente partecipazione delle attività extragricole alla formazione del reddito regionale, dalla progressiva riduzione in termini assoluti e percentuali delle forze di lavoro agricole, più che dimezzate nell'ultimo ventennio (gli occupati in tale settore, che nel 1931 rappresentavano il 50 % della popolazione attiva, sono infatti progressivamente scesi al 41 % nel 1951, al 28 % nel 1961 ed a circa il 20 % nell'anno in corso), dalla riduzione della disoccupazione, della sottoccupazione e della emigrazione, dalla formazione di tassi di sviluppo della popolazione residente poco discosti dai valori medi nazionali.

Tuttavia, nonostante gli indubbi progressi conseguiti, soprattutto nel corso degli anni sessanta, si è avuto un'inadeguato sviluppo del reddito regionale ed una insufficiente riduzione degli squilibri settoriali e territoriali; riteniamo quindi che le finalità generali che si sono poste a base dei precedenti programmi (incremento dell'occupazione, riequilibramento settoriale e territoriale, più consistente sviluppo della infrastrutturazione sociale e tecnica), come i conseguenti obiettivi settoriali (sviluppo dei settori propulsivi, con particolare riguardo all'industria ed al turismo, ammodernamento dell'agricoltura, aumento delle dotazioni infrastrutturali e degli interventi per la difesa dell'ambiente fisico) debbano essere confermati.

Lungo queste direttrici e secondo valutazioni quantitative organicamente inquadrate nel più recente passato dai documenti

programmatici per il Trentino-Alto Adige, si è sviluppata l'azione di intervento dell'Amministrazione regionale.

Per il funzionamento dei programmi si prevedeva per il triennio 1968-1970 complessivamente una spesa a carico dello Stato e degli Enti locali di 21 miliardi di lire; l'entità e la ripartizione di detta cifra, fra i vari settori economici e sociali rifletteva l'esigenza di accelerare lo sviluppo globale dell'economia regionale e nel contempo di provvedere alla realizzazione di infrastrutture e di capitale fisso sociale in quantità e qualità adeguate, ma in misura superiore alla media nazionale in dipendenza dei più elevati costi di realizzazione imposti dalla montuosità del territorio e dalla necessità di provvedere, anche nell'interesse nazionale, alla difesa del suolo.

Il 74 % era destinato ad impieghi sociali ed il restante 26 % a promuovere ed agevolare investimenti produttivi (gli investimenti effettivamente realizzabili raggiungono cifre ovviamente superiori).

Nel settore degli impieghi sociali, oltre la metà della spesa (55 %) veniva riservata ad interventi nel campo della viabilità e della difesa del suolo.

L'impegno posto a carico dei vari operatori pubblici ritengo rispondesse alla effettiva esigenza di avviare a soluzione i problemi dell'economia regionale, che sono in definitiva i problemi della economia montana, considerati nel quadro delle finalità, degli indirizzi e delle prospettive operative risultanti dal programma nazionale, nell'intento di evitare fin dall'inizio la formazione di tensioni fra le indicazioni nazionali e quelle regionali.

Occorre rilevare, inoltre, che a differenza degli schemi regionali redatti dai Comitati regionali per la programmazione, quelli del Trentino-Alto Adige sono stati sanciti con un ordine del giorno di approvazione dei rispettivi organi legislativi, e quindi si qualificano anche e soprattutto per la volontà politica espressa dalla Regione e dalle due province autonome di portare coerentemente a realizzazione le indicazioni programmatiche.

In particolare i programmi hanno posto a carico della Regione per attuare od agevolare iniziative rientranti nelle materie di sua competenza, una spesa complessiva di circa 75 miliardi di lire, corrispondente a poco meno di un terzo della spesa necessaria per il totale finanziamento dei programmi.

Una recente verifica dello stato di attuazione (marzo 1970) ha permesso di accertare che le previsioni programmatiche per il triennio 1968-1970, risultavano realizzate, con riferimento alle materie di competenza regionale e provinciale, nella misura del 77 %.

Lo Stato, nelle materie di sua competenza, non ha invece corrisposto adeguatamente alle prospettive programmatiche; il problema è stato fatto osservare, potrà essere utilmente affrontato in sede di articolazione regionale del programma nazionale.

Nonostante la carenza statale in tema di programmazione e malgrado siano stati costretti a procedere in modo informale, gli Enti autonomi del Trentino-Alto Adige si sono considerati e si considerano ugualmente e costantemente impegnati, almeno nell'ambito delle proprie competenze, a dare concreta attuazione ai programmi di sviluppo economico.

E per concludere e per trarre delle utili indicazioni per la futura attività delle Regioni sia a Statuto speciale che a Statuto ordinario, ritengo debbano essere sottolineati alcuni problemi emersi dall'esperienza fin'ora acquisita in ordine alla predisposizione ed attuazione di un sistema organico di interventi, conseguente a preordinati indirizzi per lo sviluppo regionale — nel nostro caso di un'area montana — e trascurando quelli concernenti gli aspetti formali (rapporti con lo Stato e con altri Enti) tenendo, però, sempre presente che le nostre esperienze di una regione prettamente montana non potranno sempre servire per le regioni solo in parte montane e magari in gran parte già industrializzate.

a) sforzarsi di evitare fin dall'inizio espressioni di volontà legislativa non sufficientemente organizzata al fine di conferire chiarezza al sistema ed efficienza degli interventi; è auspicabile pertanto che sin dall'inizio le nuove regioni pongano alla base delle loro decisioni due fondamentali premesse: una elaborazione tecnicamente più avanzata possibile anche dal punto di vista formale — delle leggi che emergeranno — ed una informazione più accurata possibile della realtà di fatto in cui intendono intervenire (di qui l'importanza dell'Ufficio legislativo e dell'Ufficio Studi di ciascuna Regione);

b) la Regione, almeno nel caso del Trentino-Alto Adige, ha mostrato di essere in grado di svolgere una utile azione locale, purché lo Stato, cioè il potere centrale, riconosca accanto allo spazio giuridico, lo spazio finanziario per la esplicazione delle capacità e delle responsabilità, senza timore che questo possa portare ad una frammentazione e ad una dispersione delle risorse;

c) i provvedimenti legislativi dovrebbero predisporre interventi non più in chiave esclusivamente settoriale, in particolare agricola, ma a favore di tutte le attività rilevanti per la propulsione dell'economia montana (vedi turismo, industrie, artigianato, ecc.);

d) sostenere l'introduzione nel così detto piano Mansholt, cui fa riferimento il Progetto 80, di una politica differenziata a favore dell'economia montana.

A questo riguardo la Regione Trentino-Alto Adige ha già fornito un primo contributo; il Consiglio regionale ha infatti votato il 9 maggio 1969 una mozione con la quale, tra l'altro, impegna la Giunta Regionale ad adoperarsi affinché venga riconosciuta la funzione produttiva dell'arco alpino ed affinché il razionale sfruttamento del suolo montano non venga escluso dai provvedimenti del MEC riferiti alla produzione; affinché evitando la strutturazione per grandi aziende, vengano sviluppate nell'ambito della politica montana, attraverso gli Enti comprensoriali, le infrastrutture incentivanti tutti i settori economici in modo da consentire la coesistenza di aziende contadine familiari di diversa ampiezza; affinché le prestazioni sociali raccomandate dalla Camera e dal CNEL vengano adottate a favore delle aziende agricole montane, registrate su base regionale;

e) sostenere nelle sedi competenti gli emendamenti al Progetto 80, concordati fra i rappresentanti delle Regioni e Province a Statuto speciale e dai Comitati Regionali per la programmazione economica, il cui testo è stato rimesso al Ministero della programmazione economica nell'agosto 1969; tra le proposte di rettifica, integrazione ecc. trovano posto anche quelle attinenti alla difesa e valorizzazione dell'ambiente fisico, dell'assetto del territorio, con particolare riguardo alla situazione delle regioni di montagna al sistema dei trasporti e delle comunicazioni, alla politica agricola per i territori montani;

f) rendere possibile una effettiva partecipazione delle regioni sia in ordine alla definizione degli indirizzi programmatici del piano nazionale, sia per quanto riguarda i temi concernenti l'articolazione regionale del piano stesso;

g) il Governo nazionale dovrebbe utilizzare in larga misura i vari tipi di delega per dare la possibilità alle regioni di operare in modo organico;

h) le assegnazioni statali alle regioni, effettuate a valere su determinate leggi nazionali (es. Piano Verde), dovrebbero venir fatte globalmente perché, come già dissi, non credo utile ripetere, la ripartizione per settori di intervento può essere infatti più utilmente effettuata in sede locale in maniera più aderente alle effettive necessità dell'economia locale e secondo le linee fissate dai programmi di sviluppo economico regionale.

Penso — sia pure nella ristrettezza di tempo consentita a

questo mio intervento — di essere stato abbastanza esauriente su di un tema che, come ho detto sin da principio, avrebbe richiesto ben più maggiore spazio ed approfondimento.

Il mio ha voluto essere un piccolo apporto di esperienze, sinteticamente enunciate, di un esperimento positivo. Non abbiamo certamente fatto alcun miracolo, ma solo un lavoro meditato e responsabile e che appunto per questo ci ha permesso di percorrere una strada non senza difficoltà.

È indubbio che c'è molto ancora da fare, ma quello che fino ad oggi è stato fatto è una dimostrazione della validità degli Enti autonomi.

Debbo ancora aggiungere che auspico, e sono certo che ciò accadrà, che gli amministratori delle regioni eletti lo scorso 7 giugno affrontino subito, con coraggio e decisione, i molteplici problemi che la montagna presenta.

Le nostre esperienze potranno essere indicative, potranno essere di aiuto e di consiglio. Ma è soprattutto dall'analisi delle condizioni locali che dovrà scaturire un indirizzo di politica economica globale.

Tale politica economica deve tendere ad alti livelli di integrazione con l'obiettivo d'innalzare in maniera notevole la condizione umana della gente di montagna. Solo così quest'ultima sarà in grado di assumere piena coscienza dei propri diritti, dei propri destini.

I nuovi amministratori della zona montana dovranno quindi impostare una dura lotta contro la depressione e nel fare ciò devono preoccuparsi di trovare il concorso di idee e di azione di tutte le forze vive della nostra comunità; cioè dello Stato, delle Province, dei Comuni, degli altri enti locali, dei cittadini per i quali, la capacità di concorrere sarà direttamente proporzionale al grado di sviluppo ed elevazione che essi avranno raggiunto.

SANITÀ ED ENTI LOCALI *

di FRANCO FOSCHI

Tralasciando tutti gli aspetti pacifici della linea sulla quale si muove ormai la riforma sanitaria, vi sono alcuni nodi che ritengo debbano essere chiariti e chiariti preliminarmente poichè la tendenza e la tentazione centralistica ed al mantenimento di attribuzioni specifiche specie al Ministero della Sanità e che esulano da quanto previsto dalla norma costituzionale, è una tentazione ricorrente, cosicchè il decentramento accettato dal livello statale al livello regionale, potrebbe poi essere tradito da una tendenza a dicotomizzare la competenza della Sanità e delle competenze regionali e da una tendenza alla centralizzazione a livello regionale delle competenze che debbono essere correttamente gestite con la partecipazione diretta degli enti locali e delle popolazioni.

Anche secondo il parere di autorevoli esperti costituzionalisti il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni deve riguardare tutte le funzioni oggi svolte dallo Stato nelle materie elencate dall'articolo 117. È indifferente, da questo punto di vista, e non incide in alcun modo sull'obbligo del trasferimento o sull'estensione di questo, il fatto che attualmente tali funzioni siano svolte da organi centrali ovvero da organi periferici dell'amministrazione statale; e così pure il fatto che siano svolte direttamente dall'amministrazione statale ovvero da enti pubblici funzionali. Non è ammissibile infatti che sulla distribuzione costituzionale delle competenze, effettuata secondo un criterio esclusivamente materiale, possano incidere le diverse soluzioni organiz-

(*) Dell'intervento svolto alla Camera nella discussione del bilancio Igiene e Sanità 1971.

zative adottate dal legislatore statale per l'esercizio delle funzioni amministrative. Evidentemente quando la Costituzione fa riferimento a date materie per attribuire le relative funzioni alle regioni, si devono intendere comprese tutte le attività pubbliche relative alle materie stesse, quale che sia la loro imputazione soggettiva sotto il profilo formale. Quest'ultima potrà avere influenza, tutt'al più, sulla portata e sulle modalità del trasferimento degli uffici (e così, per esempio, nel caso di uffici periferici dell'amministrazione statale questi potranno senz'altro passare alle dipendenze delle regioni, mentre nel caso di uffici centrali la soluzione dovrà essere necessariamente più complessa), non sul trasferimento delle funzioni.

E' evidente inoltre come non sia costituzionalmente ammissibile attribuire la gestione del servizio ad organi bensì regionali, ma costituenti in realtà un apparato amministrativo sganciato o parallelo rispetto all'amministrazione regionale in senso stretto ed agli organi che la dirigono (giunta e consiglio), e sottratto in tutto o in parte alla direzione, al controllo ed alla responsabilità politica di questi ultimi organi.

Per quanto attiene alla materia sanitaria che resterebbe di competenza statale, in quanto esulante dall'assistenza sanitaria e ospedaliera, e ai compiti oggi svolti da enti di assistenza sanitaria ma estranei, anche se connessi, a tale funzione (prestazioni economiche degli enti mutualistici), lo Stato conserva esclusiva potestà legislativa, anche di dettaglio, nè può affidare alle regioni compiti legislativi se non di mera attuazione delle leggi statali, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione; nonchè piena potestà amministrativa, con la possibilità per altro di delegare tali funzioni alle regioni ai sensi dell'articolo 118, secondo comma della Costituzione, o di attribuire determinanti compiti ai comuni e alle province, ai sensi degli articoli 118 e 128 della Costituzione.

In particolare, per le funzioni sanitarie non di assistenza, sono ugualmente possibili, sul piano costituzionale e teoricamente, due soluzioni: a) mantenimento dell'attuale struttura amministrativa (amministrazione centrale della sanità, medici provinciali, compiti attribuiti ai comuni e svolti dagli ufficiali sanitari e dai medici e veterinari condotti ecc.), separandola totalmente dal servizio sanitario regionale; b) trasferimento mediante delega ex articolo 118 alle regioni, e quindi all'amministrazione sanitaria regionale, di tutte o alcune di queste funzioni.

Mi sembra che questo problema debba essere affrontato, anche perchè ho sentito lo stesso ministro far riferimento all'uffi-

ciale sanitario come « occhio » del Ministero della sanità nelle unità sanitarie locali, riferimento che potrebbe far pensare ad una soluzione del primo tipo, cioè al mantenimento di una sorta di dicotomia di funzioni che arriverebbe fino all'estrema periferia.

Con la seconda soluzione (che consentirebbe di concentrare nello stesso apparato amministrativo la gestione di attività evidentemente connesse per materia) lo Stato conserverebbe, in ordine alle funzioni delegate, poteri di alta amministrazione (direzione, possibilità di impartire istruzioni vincolanti, vigilanza ecc.), oltre a poter conservare taluni compiti di gestione diretta, limitando l'ambito della delega; lo Stato non potrebbe invece intervenire direttamente nella gestione dei servizi delegati, in via di controllo sostitutivo; le direttive dovrebbero essere impartite agli oragni politici della regione, non direttamente agli organi regionali dipendenti. Nel delegare queste funzioni alle regioni la legge potrebbe determinare i modi di esercizio e in particolare stabilire che esse vengano svolte attraverso l'organizzazione sanitaria regionale (agenzia, ente, amministrazione diretta, secondo la soluzione prescelta).

Viceversa l'ipotesi di una gestione diretta da parte dello Stato di tali servizi, ma mediante l'utilizzazione dell'organizzazione sanitaria regionale, appare da scartare non fosse altro, in quanto, realizzando una forma di codipendenza funzionale (degli uffici preposti a tali servizi) dallo Stato (per i servizi da esso gestiti) e dalla regione (per i servizi sanitari regionali) desta ampie perplessità anche sul piano costituzionale, suscettibile com'è di dar luogo ad una sostanziale manomissione delle autonomie regionali.

Su un altro aspetto nodale mi sembra ci si debba intrattenere, anche perchè l'esposizione fatta dal ministro su questo argomento non sembra contenere una scelta.

Si discute se una legge dello Stato può o non può imporre alla regione una forma giuridico-organizzativa delle U.S.L. per esercitare le funzioni amministrative affidate ad essa dalla Costituzione a norma dell'articolo 117. La chiave per risolvere tale quesito sembra stare nell'interpretazione dell'articolo 118 della Costituzione. Esso cita:

« Spettano alla regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle province, ai comuni (128, 129) o ad altri enti locali.

Lo Stato può con legge delegare alla regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

La regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici ».

Da questo articolo sembra innanzitutto potersi evincere una distinzione tra « spettanza di funzioni amministrative » ed « esercizio di funzioni amministrative » della regione per il quale si avvale « normalmente » di delega a province, comuni ed altri enti locali (art. 118).

Tale distinzione sembra rafforzata dal primo comma dell'articolo 117 che, prima di indicare le materie spettanti alla regione, precisa che « la regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni ». Ciò sembra significare che compito precipuo della regione non sia tanto l'esercizio delle funzioni amministrative (per le quali l'art. 118, terzo comma, indica una norma di condotta attraverso delega ad enti locali minori, quanto l'emanazione di « norme legislative » di cui al primo comma dell'articolo 117.

Vale a dire che sembrerebbe indicarsi nella regione un'organo di indirizzo normativo più che di gestione diretta nelle « materie » (art. 117) e non per le « funzioni » (art. 118). Anche questo differente termine usato negli articoli 117 e 118 per definire il campo di competenze regionali rafforzerebbe questa tesi di distinzione tra « potere normativo » e « potere gestionale » e quindi che la regione tenda a esercitare il primo più che il secondo.

Ma se così è, resta legittimo pensare che non si può imporre con legge statale alla regione forme giuridico-amministrative per la « gestione » delle funzioni; tali forme rientrano nel suo compito di attività normativa relativamente alle materie su cui ha potere normativo.

Si può tuttavia ribadire in una legge-cornice statale, relativamente ad una delle materie di competenza regionale, un principio già indicato nella Costituzione (art. 118) e cioè che « La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali ». La legge dello Stato, cioè, può dire che in una determinata materia l'esercizio della funzione rientra in quella « normalità » di cui all'articolo 118, 3° comma.

L'unica forma giuridico-amministrativa che può essere in-

dicata da una legge dello Stato alla Regione, sembra quindi essere quella di avvalersi di « Province, Comuni o altri enti locali »; e cioè di enti autarchici territoriali, stante la configurazione legislativa dei nostri enti locali.

V'è una precisazione, da non sottovalutare, all'articolo 118 che si trova nell'articolo 129 a proposito degli altri enti locali »; per essi sembrano intendersi « circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento » nell'ambito delle circoscrizioni provinciali.

Voglio dire in sostanza che modi nuovi per esercitare le funzioni amministrative, rispetto a quelli indicati dalla Costituzione, non sembrano poter essere imposti da leggi statali alla Regione. Tutto il discorso da fare si accentra quindi sull'interpretazione da dare alla cosiddetta « unità sanitaria locale », escludendo in ogni caso il cosiddetto modello alternativo dei « distretti » sui 400.000 ab., che di fatto diventerebbero una sorta di prefettura di sanità con carattere di dipendenza diretta dalla regione, assumendo un carattere costituzionalmente non ammissibile. L'unica cosa che la legge-cornice può fare (ed è un problema di scelta politica) è prevedere, come vuole la Costituzione, la delega di funzioni amministrative a comuni, province, o altri enti locali.

Si può proporre le unità sanitarie locali come organismi collegiali gestiti da organi di emanazione dei comuni, delle province e della regione, che svolgono esclusivamente funzioni di attuazione delle norme legislative regionali, sottoposti al controllo della Regione. Tali enti, quindi, si configurerebbero in una forma giuridica già nota al nostro ordinamento: quella del consorzio tra enti locali. Essi sarebbero in tutto e per tutto enti autarchici territoriali, sottoposti a leggi già esistenti.

A questo proposito un particolare rapporto è quello esistente tra enti ospedalieri e la restante organizzazione della medicina pubblica che non può essere risolto creando compartimenti stagni, perché una vera gestione partecipata degli ospedali, si avrà solo quando questa gestione finirà integralmente nelle amministrazioni elettive locali, intimamente connessa alle U.S.L. e alla programmazione sanitaria regionale.

In particolare va ricordato che alla regione, ed ai livelli di base, secondo la lettera della Costituzione, passeranno automaticamente tutte le competenze sanitarie, senza aree di riserva per una così detta medicina pubblica che da taluni si vorrebbe lasciare legata alla struttura verticale del Ministero della sanità; che le attribuzioni delle attuali istituzioni a competenza mista

vanno opportunamente riconsiderate facendo rientrare nell'ambito delle strutture sanitarie quelle comunque connesse ad interventi per la tutela e la promozione della salute. Sono perciò da coinvolgere nel disegno di riforma i problemi riguardanti tutte le amministrazioni pubbliche che svolgono a qualsiasi titolo compiti anche parzialmente sanitari, quali l'INAIL, l'ENPI, l'ONMI. A questo proposito vorrei chiedere al Ministro della Sanità quale significato si debba attribuire alle sue dichiarazioni sul necessario trasferimento delle competenze dell'ONMI al Servizio Sanitario Nazionale, rispetto alla nota introduttiva al Bilancio, che afferma che l'ONMI continuerà anche dopo la Riforma a svolgere le sue funzioni.

Proposte abbastanza interessanti sono state avanzate specie dalle ACLI e in parte in modo originale rispetto al documento delle organizzazioni sindacali, sulla configurazione che dovrebbero avere le unità sanitarie locali, la cui gestione dovrebbe essere affidata ad organismi espressi dai Consigli comunali competenti per territorio. Tali organismi entrano in rapporto con gli Enti locali e le Regioni secondo gli schemi dell'ordinamento amministrativo, anche per quel che riguarda il controllo di legittimità e di merito degli atti di gestione.

Il controllo sulle attività delle unità sanitarie locali dovrebbe invece essere ai comitati di controllo sanitario composti da cittadini eletti direttamente dalle popolazioni del territorio dell'unità sanitaria, contestualmente all'elezione del consiglio comunale. Questo in sostanza perché dobbiamo renderci conto che non si può parlare di riforma sanitaria senza coinvolgere nel discorso tutta la politica sociale del paese, intendendo un sistema che, salvaguardando la reale autonomia, permetta l'effettiva partecipazione di tutte le categorie. Non si tratta semplicemente di una scelta politica, ma di un elemento qualificante, se vogliamo realmente compiere un passo in avanti. A tal fine è chiaro che dobbiamo evitare il ripetersi della mutualità, valorizzare la funzione degli enti locali, ed assicurare al massimo la partecipazione democratica di tutti i cittadini.

A prescindere dalla evidente necessità di revisione dell'attuale legge ospedaliera, dall'ambito delle competenze delle unità sanitarie locali non può essere scorporato il momento curativo, così come deve essere garantito il collegamento organico, nell'unità sanitaria locale, dei presidi di tutela dell'igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro, nell'ambito di un maggiore intervento sanitario sull'ambiente, connesso alla politica del territorio.

Da parte nostra questa considerazione è inevitabile, anche in

rapporto a quanto è già emerso dall'indagine conoscitiva sulle condizioni di lavoro nelle fabbriche, che mi auguro in un prossimo futuro possa avere espletamento. Soprattutto dagli incontri con le rappresentanze, è emersa unanimemente l'esigenza di inserimento di tutto il discorso della tutela del lavoratore nell'ambiente di lavoro in quello relativo all'attività delle unità sanitarie locali.

La gestione. Per il livello nazionale appare pacifico che l'amministrazione del Fondo Sanitario nazionale e delle relative funzioni di programmazione e di intervento debba avvenire con il concorso delle amministrazioni pubbliche (statali e regionali) interessate nonché delle rappresentanze degli utenti; analogamente per il livello regionale, con i rappresentanti delle Regioni debbono essere associati all'amministrazione quelli degli enti locali e degli utenti. Per il livello locale, ed indipendentemente dalle soluzioni operative che potranno essere prescelte, si pone invece l'esigenza di creare un più ampio spazio di partecipazione democratica per i cittadini utenti anche in modo da coinvolgere ed attivizzare direttamente la responsabilità dei singoli e dei gruppi all'impiego della costruzione della salute e, in prospettiva, della promozione della condizione umana nel territorio. Le scelte che saranno compiute al riguardo qualificheranno o meno la validità democratica della riforma sanitaria.

La riforma dell'assistenza sociale è da strutturare con intima esigenza di collegamento o di fusione tra l'unità sanitaria locale e le unità dei servizi sociali, che comprendono momenti non facilmente scindibili e comunque funzionalmente collegati nell'obbiettivo di promozione di condizioni di pieno benessere fisico, psichico e sociale per tutti i cittadini.

* * *

Un aspetto che dal Ministro è stato toccato ma che credo debba essere ulteriormente precisato, è quello relativo al settore psichiatrico che non solo deve rientrare nel Servizio nazionale, ma deve essere ristrutturato integralmente, per rispondere alle esigenze di decentralizzazione e di più stretto collegamento dei servizi per la tutela della salute mentale con le popolazioni. Tenendo conto anche dei documenti elaborati dall'AMOPI, bisogna evitare di codificare, accanto alle auspicate divisioni specializzate presso gli Ospedali civili, la persistenza degli attuali ospedali psichiatrici, con il risultato pratico che essi diventerebbero nuovamente dei veri lager per i coatti, eliminando il processo in piccola parte

avviato dalla legge n. 431. A questo proposito mi si dice — ma non ho elementi probanti — che al Ministero della Sanità sarebbe stato elaborato un ulteriore schema il quale, prevedendo la classificazione degli ospedali psichiatrici come specializzati, finisce solo formalmente per modificare la situazione, mentre invece le divisioni psichiatriche debbono essere intese come reparti ospedalieri che operano nell'ambito territoriale delle U.S.L. insieme alle altre strutture di profilassi, prevenzione e cura, destinate ad accogliere tutti i malati, sia volontari, sia coatti, anche per ricoveri parziali, diurni e notturni. Immaginando che, peraltro, non si possano abolire per ora gli ospedali psichiatrici, o che non si possano per ora costruire nuovi tipi di strutture, si può anche consentire l'utilizzazione temporanea degli ospedali psichiatrici, ma organizzati temporaneamente ed in forma diversa, cioè come temporaneo raggruppamento di un massimo di cinque divisioni, ciascuna con un proprio ambito di competenza territoriale e con una propria autonoma equipe medico-sociale operante in quel dato ambito territoriale.

Questo è fuori discussione; immagino che questo già sia un elemento scontato; ma in campo psichiatrico non vi è niente di scontato e, da parte dei politici non vi è niente di definito, perché sotto l'influenza di varie correnti culturali e soprattutto di psichiatria sociale, si fa un gran parlare di taluni pregiudizi e del superamento delle attuali suddivisioni in compartimenti stagni; poi, di fatto, il pregiudizio è così radicato nel nostro inconscio che riemerge attraverso tutta una serie di proposte che sostanzialmente ci riconducono, per una legge della psicologia del profondo, nuovamente al punto di partenza. Sotto questo profilo, vorrei sottolineare che bisognerà finalmente provvedere ad una totale abolizione della legge psichiatrica del 1904 prevedendo invece le necessarie limitazioni della libertà personale di alcuni malati in un unico testo comprensivo di tutte le motivazioni di limitazione della libertà personale conseguenti a motivi sanitari (ad esempio per quanto riguarda le malattie infettive, ecc.). Ma se immaginiamo anche qui di sostituire la legge del 1904 con altra legge specifica per i malati di mente, che contempli il discorso della limitazione della libertà personale, avremo, di fatto, lasciato immodificato il sistema come, continuo a ripetere da qualche anno, con la legge 431 che, anche se ci sembrava fosse determinante di un grosso salto di qualità nel momento in cui prevedeva l'abolizione dell'iscrizione nel casellario giudiziario, non raggiunge gli obbiettivi che ci si propone, intanto perché l'interpretazione data della legge, lasciata alla discrezionalità dei direttori degli ospedali

psichiatrici ha fatto sì che essi, molto spesso, a scanso di responsabilità hanno finito con l'applicarla in modo più coattivo che per il passato e molto spesso demandando il giudizio ai soli magistrati. Persiste poi la consultazione degli schedari, da parte dei funzionari di P.S. — feci anche una interrogazione in proposito —. Altre forme di rigurgito, determinate dalle vecchie mentalità sono ad esempio nella circolare del Ministero degli Interni a proposito del diritto al voto. Dopo aver dimostrato in quattro pagine che la legge 431, eliminando la iscrizione al casellario giudiziario non modifica nulla per quanto attiene al diritto al voto, si giunge di fatto al risultato di non aver nulla modificato per i soggetti malati, per quanto attiene ai diritti civili e alla conseguente possibilità di partecipare ai concorsi dello Stato, alle possibilità di assunzione da parte degli Enti, in quanto è richiesta la dimostrazione di avere il diritto di voto. Evidentemente non abbiamo modificato nulla per quanto attiene alla prospettiva che si apre nei riguardi del discorso della riabilitazione e dell'inserimento nel lavoro. Mi si risponde che peraltro, questo discorso cade nel momento in cui viene dichiarata la guarigione ma voi sapete che essa viene dichiarata in tempi molto lunghi e che la revisione delle liste elettorali viene fatta anche essa in tempi molto lunghi per cui, se un poveraccio riesce, dopo un episodio di depressione, ad esempio, ad essere dichiarato regolarmente guarito e nel momento stesso in cui dispone del certificato di guarigione o meglio del decreto di guarigione riesce ad essere assunto da un ente pubblico per fare, mettiamo, lo spazzino, ma non è stata effettuata la revisione delle liste elettorali non può essere assunto.

Sono fatti legati alla costituzione di questa nostra società, che non tiene affatto conto dei valori umani e dei fatti che determinano gravi conseguenze per le persone.

* * *

Vorrei ancora molto brevemente sottolineare come, per quanto attiene al passaggio di personale al servizio sanitario nazionale, al di là delle formulazioni generiche, è necessaria la salvaguardia dei diritti acquisiti e nel trattamento economico giuridico e normativo e delle condizioni di sviluppo delle carriere; questo comporta che il trasferimento avvenga solo quando queste garanzie siano acquisite sotto il profilo della pienezza del diritto. Dovranno inoltre, con il passaggio del sistema mutualistico al nuovo Servizio sanitario, essere previste norme per favorire l'esodo volontario, incentivato da concessioni particolari anche ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza previsto per il personale.

Per quanto attiene il rapporto del Servizio Sanitario Nazionale con i medici, credo che il discorso sul rapporto retributivo unico per ciascun medico e sulla prevalente piena occupazione dei medici debba essere un tema da dibattere man mano che il discorso, anche in sede di contrattazione andrà avanti, mentre esiste l'esigenza di far posto al tempo parziale e il documento dei sindacati prevede, con la stessa dizione del documento presentato dalla Federazione degli Ordini dei Medici, il rapporto libero-professionale.

Si tratta comunque di garantire il più possibile la libera scelta del medico, di rendere possibile una più adeguata distribuzione territoriale dei medici, di incentivare la scelta dei medici verso il Servizio sanitario nazionale. Ma tutto questo rende necessario l'incontro, il confronto, tra i politici, i tecnici e gli operatori sanitari in genere mentre il problema del personale e della sua distribuzione territoriale si lega con la riforma universitaria delle Facoltà mediche e con un completo e diverso sistema della formazione del personale paramedico. A questo proposito mi auguro che la Commissione istituita presso il Ministero della Sanità per la riforma del sistema di formazione del personale paramedico, presieduta dal Sottosegretario La Penna, possa decidere con la rapidità e la concretezza necessarie. Analogo auspicio faccio per altri tipi di commissione, ad esempio quella che prima non ho citato a proposito del collegamento, del quale già ho parlato, fra unità sanitaria locale e servizi sociali (e della quale ero presidente). Ritengo che l'opportunità di questo lavoro sia accresciuta dalla prospettiva nella quale ci troviamo ad operare e soprattutto nel momento stesso in cui le Regioni cominciano ad intendere pienamente il collegamento fra servizi sociali e servizio sanitario.

Sotto questo profilo debbo anche dire che, mentre auspico che il Ministro ci consenta di riprendere questi lavori, sono certo che tutti i componenti della Commissione sono pronti a continuare ad operare anche al di fuori delle strutture ufficiali se necessario.

* * *

A proposito dei rapporti tra riforma sanitaria e facoltà di medicina, si impone anche l'approvazione della convenzione tipo tra università ed enti ospedalieri, e la destinazione alle Università di quella quota del fondo sanitario nazionale che deriverà dalle somme già attualmente versate dagli Enti mutualistici alle Università. Esse dovrebbero essere gestite dai consorzi regionali di Università e destinate, insieme alle rette di degenza ed alle quote versate dal Bilancio della Pubblica istruzione, per l'adeguamento

del trattamento economico dei medici universitari, a quello degli ospedali e per sostenere la ricerca medica nell'Università. E' questo un punto che viene utilizzato molto spesso per giustificare la non presa in considerazione di taluni provvedimenti relativi al contratto ospedaliero che erano stati già avviati legittimamente e che devono essere risolti realisticamente e presto.

Per molti aspetti la riforma sanitaria, esigenza primaria ormai per il nostro Paese, rappresenta anche l'occasione unica in un momento politico delicato, per l'avvio di una fase nuova nel rapporto tra Governo, forze politiche e Paese. Per quante difficoltà vi siano ancora, non dobbiamo tardare nelle decisioni.

rivista delle province

Direttore responsabile: MARCELLO OLIVI, Presidente dell'U.P.I.

Direzione, redazione, amm.ne e pubblicità: via A. Depretis 86, ROMA

Prezzo di un numero L. 500 - Abbonamento annuo L. 5.000 - Per i versamenti servirsi del c/c n. 1/42146.

PUBBLICAZIONI SULLA MONTAGNA

LA COMUNITA' MONTANA

edizione UNCEM
Pagg. 48, L. 300

La pubblicazione contiene le più recenti pronuncie dell'UNCEM in materia. Sono riportate:
— Note illustrative e bibliografiche
— Statuto tipo
— Schema delibera Consiglio Comunale
e il disegno di legge del Sen. Mazzoli « per lo sviluppo sociale ed economico della montagna ».

ATTI DEL VI CONGRESSO UNCEM

sul tema
« Programmazione e Montagna »
(Roma 8-10 dicembre 1966)
edizione UNCEM
Pagg. 340, L. 500

PIANO VERDE N. 2

(Legge 27 ottobre 1966, n. 910)
Pagg. 268, L. 500

La pubblicazione contiene il testo del secondo Piano Verde con a piè di pagina riportati i molti richiami legislativi, al fine di rendere più agevole la consultazione.

Completano il volume il decreto contenente i criteri per l'applicazione della legge nonchè le principali circolari delle Direzioni Generali della Bonifica dei miglioramenti fondiari, dell'economia montana e della produzione agricola.

EDOARDO MARTINENGO

MONTAGNA OGGI E DOMANI

Pagg. 308, L. 2.500

La pubblicazione tratta: La montagna e i suoi problemi - La legislazione italiana per i problemi montani - La struttura organizzativa della montagna italiana - Montagna domani - Bibliografia.

LA MONTAGNA TRA POVERTA' E SVILUPPO

edizione « LA BONIFICA »
Pagg. 268, L. 2.500

La pubblicazione contiene una panoramica sui problemi attuali della montagna. Articoli di:
G. LEONE - C. VANZETTI - E. GHIO - V. PIZZIGALLO - M. ROSSI DORIA - M. PAVAN - M. GASPARINI - G. GAETANI D'ARAGONA - C. BARBERIS - S. ORSI - S. PUGLISI - S. ROSSI - G. SOMOGY - T. PANEGROSSI - G. PIAZZONI - U. BAGNARESI - C. BERTINI - G. COMPAGNO.

ANTONIO BAGNULO

BONIFICA

Pagg. 140, L. 1.500

Contiene il testo aggiornato della legge del 1933, strumento di sicura utilità per coloro che operano nel campo della bonifica, dell'irrigazione e dei miglioramenti fondiari. Riporta sia le norme abrogate o modificate, sia le nuove disposizioni, permettendo così una visione rapida e sicura della normativa vigente, nonchè della sua evoluzione.

Per ordinazioni rivolgersi alla Segreteria Generale dell'UNCEM - 00185 ROMA - Viale del Castro Pretorio, 116 - c/c n. 1/2072.

LA BONIFICA E LE SUE PROSPETTIVE (1)

di GIUSEPPE MEDICI

I. - *Difesa e utilizzazione del territorio nell'attuale società.*

La trasformazione avvenuta nella vita del nostro paese e, in particolare, il carattere industriale assunto dalla nostra economia, ci impone di stabilire il posto che oggi occupa la bonifica nell'economia italiana.

Sembra ormai pacifico che, nel nostro paese, non bisogna più pensare alla bonifica come prosciugamento delle residue « aree umide », ridotte ormai a pochi lembi marginali, o come trasformazione fondiaria delle terre incolte e delle superfici boscate, di regola indice sicuro della povertà del suolo. Tanto più che autorevoli istituzioni nazionali e internazionali (come l'UNESCO) invitano formalmente i Governi a *rispettare queste aree naturali, umide e seccagne*, per conservare un particolare tipo di fauna, di flora e di paesaggio.

Se sono venute meno la necessità e l'opportunità di prosciugare paludi, si sono però rafforzati altri compiti che fanno della bonifica, e quindi dei relativi Consorzi, un fondamentale ed indispensabile strumento operativo per la protezione del suolo, la regolazione delle acque e la difesa dell'ambiente naturale dagli inquinamenti.

L'Italia sta entrando nel novero delle grandi nazioni industriali e, quindi, la difesa dell'ambiente naturale acquista una ur-

---

(1) Relazione svolta al XXIV Congresso delle Bonifiche, Firenze 23 ottobre 1970.

genza e una importanza sconosciute nel passato. Con la concentrazione della popolazione in limitate aree urbane, si attua anche la concentrazione della ricchezza e del reddito. Nello stesso tempo, però, il rischio che si corre, sia per effetto della potenza inquinante di contrade metropolitane, sia per la minaccia che a questo patrimonio comune viene dalle alluvioni, impone un'azione di difesa dell'ambiente naturale, che trova il suo principale strumento nei Consorzi di bonifica.

L'insidia dei grandi agglomerati industriali all'ambiente naturale è talmente grande che la natura non può, da sola, ricreare i suoi perduti equilibri. La natura avrebbe questa capacità soltanto se, cessando l'uomo la sua azione distruttiva e inquinante, le venisse lasciato un sufficiente lasso di tempo per rimarginare le ferite e depurare l'aria e l'acqua. Ma siccome ciò, nell'attuale realtà economica e sociale è impossibile, bisogna operare un severo controllo delle attività inquinanti, così da evitare il superamento dei limiti di sopportabilità.

In tema di dissesto idrogeologico sarebbe ozioso ripetere quanto abbiamo ampiamente discusso nel precedente Congresso, interamente dedicato alla protezione del suolo e alla regolazione delle acque; però giova ricordare che, mentre le alluvioni del passato recarono danni soprattutto ad opere di difesa e ad aziende agrarie, le recenti alluvioni hanno recato danni gravissimi anche ai centri urbani e ad aree industriali.

La seria minaccia alle nostre città spiega, sul piano economico, sociale e culturale, la necessità dei provvedimenti proposti dalla Commissione interministeriale per lo Studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo, presieduta dal Prof. Giulio De Marchi, e sottolinea la urgenza che vengano adottati dal legislatore.

Alla difesa dell'ambiente naturale ed alla lotta contro gli inquinamenti la bonifica può recare un contributo decisivo. E ciò sia perché in essa rientrano la sistemazione idraulica e forestale dei terreni montani e collinari, la manutenzione e l'aggiornamento delle opere di scolo dei terreni di pianura, l'irrigazione, le difese a mare; sia perché i Consorzi sono già pronti ad agire efficacemente, attraverso l'opera di polizia idraulica, per combattere l'inquinamento.

Non occorre andare alla ricerca di nuovi organismi per attuare una politica di difesa dell'ambiente naturale, quando si dispone dei consorzi di bonifica, « agenzie » ideali, nelle quali le forze pubbliche con quelle private sono unite nel conseguimento del bene comune.

Ma la difesa dell'ambiente naturale non basta: perciò la boni-

fica opera per creare un ambiente fisico ed economico-sociale atto ad assicurare anche lo sviluppo del territorio. Ecco perché una organica politica della bonifica deve tendere a conseguire i fini seguenti:

1) la difesa del suolo e dell'ambiente naturale;
2) la regolazione e la utilizzazione delle acque;
3) un ambiente idoneo all'esercizio di una moderna agricoltura.

Come ha ricordato, nell'ultima Assemblea dei delegati della bonifica, l'on. Natali, Ministro per l'Agricoltura, « queste tre politiche sono fra loro strettamente legate non solo sul piano economico e su quello strettamente operativo... Su queste basi la bonifica vede ampliata la sua sfera di responsabilità nella misura in cui la campagna va divenendo sempre più sede di attività diverse da quelle agricole: di attività industriali, di attività turistiche ».

II. - *La bonifica di piano e di monte, di fronte allo sviluppo economico.*

a) *La bonifica di pianura*

L'impetuoso sviluppo degli insediamenti non agricoli nelle campagne crea nuove esigenze, per soddisfare le quali la bonifica deve rivedere i suoi programmi, sia per quanto riguarda le nuove opere sia per quanto attiene all'ammodernamento ed alla gestione di quelle esistenti.

Lo sviluppo economico ha determinato, anche nelle campagne, un tipo di vita che domanda una moderna viabilità, maggiori disponibilità di energia elettrica ed un'adeguata rete di comunicazioni.

In un mondo che cambia e progredisce, anche la bonifica deve aggiornare le proprie strutture. E ciò, non solo per assicurare all'agricoltura il *franco di bonifica* di cui le attuali coltivazioni hanno bisogno, ma anche per garantire da allagamenti gli impianti industriali e le infrastrutture. Analogamente, la provvista e la distribuzione dell'acqua devono essere in grado di soddisfare richieste diverse dalla tradizionale domanda irrigua. D'altro lato si pone, con la ben nota urgenza, la necessità di proteggere le acque dall'inquinamento.

Quando il necessario aggiornamento manchi, non solo aumentano i rischi e quindi i danni conseguenti alle alluvioni, ma inizia un processo di degradamento della bonifica che potrà essere ripri-

stinata soltanto con grave onere finanziario per la collettività. Inoltre, la decadenza della bonifica e, quindi, dei pubblici servizi da essa assicurati, ostacola il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali. Aspetto, questo, di notevole rilievo, se si pensa che soltanto il decentramento delle industrie nelle campagne consentirà di contenere l'urbanesimo, senza impedire il trasferimento di una parte dei lavoratori da attività agricole a quelle industriali.

Va però osservato che, nonostante la rapida trasformazione industriale della nostra economia, il prevalente impegno della bonifica resta agricolo. Bastano, a dimostrarlo, due interventi fondamentali: *l'irrigazione di nuove terre e l'adeguamento della rete scolante e irrigua alle nuove dimensioni dei campi, imposto dalla meccanizzazione di tutte le operazioni colturali.*

L'irrigazione, sia nel Mezzogiorno sia in altre contrade d'Italia, continua a rappresentare il grande fatto dinamico, che permette la creazione di aziende specializzate ad alta produttività. Il suo lento e faticoso estendersi dipende dalle obiettive difficoltà, tecniche e finanziarie, che incontra; e che bisogna pazientemente superare.

L'aggiornamento della rete dei canali e degli impianti di scolo nei territori di bonifica rappresenta il secondo problema fondamentale, al quale non si è posta sufficiente attenzione. Infatti, raramente ci si ricorda che le comuni piante da frutto chiedono un franco di bonifica più alto di quello richiesto dalle piante erbacee, e occorre garantirlo in ogni stagione dell'anno. Inoltre, per poter meccanizzare integralmente una coltura, riducendo al minimo le tare, è necessario che l'appezzamento abbia una superficie che, di regola, dovrebbe superare i due ettari. Ne deriva un ridimensionamento o un rifacimento della rete di scolo; e talvolta si dovrà ricorrere anche al drenaggio, pratica tradizionale nell'agricoltura dell'Europa centrale e occidentale, ma da noi pressoché sconosciuta.

Se l'aggiornamento della bonifica sarà compiuto, è probabile che, nel prossimo decennio, la trasformazione dell'agricoltura si attuerà con appezzamenti di notevoli dimensioni, razionalmente drenati.

Le maggiori dimensioni dei campi imporranno profondi mutamenti anche nella distribuzione delle acque d'irrigazione e nella rete stradale aziendale: la quale, oltre a permettere il transito di tutte le macchine agricole, dovrà consentire agli autocarri di arrivare su ogni appezzamento, riducendo, in modo spesso considerevole, i costi della raccolta.

S'impone, quindi, una politica che permetta di conseguire un

appezzamento o campo, concepito come unità minima, che consenta la più economica esecuzione delle operazioni colturali.

In tal modo, noi faremo anche una politica per la protezione del suolo e la regolazione delle acque superficiali.

b) *La bonifica di montagna*

L'agricoltura montana e di alta collina tenderà sempre più ad orientarsi su colture estensive, che esigono una modesta meccanizzazione (prati permanenti falciabili, prati-pascoli, pascoli) e, solo marginalmente, là dove fattori ambientali favorevoli lo permettano, colture intensive di particolare pregio (vite, nocciolo, frutteti, ecc.).

Queste prospettive, che discendono dalla necessità di restituire gran parte dei terreni montani alle loro naturali destinazioni, chiedono il buon governo delle acque. Ogni pendice destinata a coltura dovrà essere presidiata da una rete permanente di fossi che raccolgono le acque meteoriche e le conducano verso i compluvi naturali, dopo averne ridotto al massimo la forza erosiva e di trasporto.

Un tempo l'opera di sorveglianza, di presidio e di sistemazione a difesa delle terre coltivate era assicurata dalla presenza degli agricoltori. Il forte esodo rurale dalle montagne e l'abbandono delle abitazioni sparse, ha ridotto questa preziosa azione di difesa che ora deve essere assicurata anche dall'intervento pubblico.

Altro compito fondamentale è quello della *forestazione*, che richiederà l'impegno di tutte le forze operanti in montagna, per provvedere all'impianto di nuovi boschi e al miglioramento di quelli esistenti. Le funzioni protettive, produttive e paesistiche fanno della foresta uno strumento fondamentale per lo sviluppo della montagna, che l'opera di bonifica non può trascurare.

In montagna, la bonifica dovrà anche impegnarsi nella difesa degli abitati dalle frane — che in non poche regioni del nostro paese minacciano la sopravvivenza di intere comunità — ed a provvedere di acquedotti, elettrodotti e strade le zone che ne sono ancora prive. In tal modo, non solo si reca un decisivo contributo al miglioramento del tenore di vita delle popolazioni, ma si facilita lo sviluppo del turismo, dell'artigianato e della piccola industria, indispensabile per il progresso economico della montagna.

Il Consorzio di bonifica montana dovrà anche svolgere una azione preventiva intesa, zona per zona, a indicare le diverse destinazioni economiche del territorio, compatibili con la conser-

vazione del suolo e la sicurezza degli insediamenti, concorrendo così alla formulazione dei piani urbanistici.

III. - *Il finanziamento permanente della bonifica.*

La bonifica è un *lavoro perenne* che la società deve compiere e, perciò, occorre garantire la continuità dei necessari finanziamenti. L'interruzione è sempre fonte di gravi conseguenze. Lo stesso Ministro per l'Agricoltura, on. Natali, ha affermato che « ... l'importanza dell'azione di bonifica... è tale da giustificare ogni sforzo per evitare, anche con misure transitorie, che si realizzino o si prolunghino soluzioni di continuità ».

Purtroppo, con l'anno in corso sono scadute o stanno per giungere alla scadenza tutte le leggi di finanziamento della bonifica: la legge sulla difesa del suolo, il secondo piano verde, la legge sulle aree depresse, la legge sulla montagna. Anche per la Cassa del Mezzogiorno il 1970 è l'ultimo anno per il quale vi sono stanziamenti.

Con il recente decreto-legge n. 621 del 27 agosto 1970, modificato dal Senato, si metterà a disposizione della Cassa per il Mezzogiorno un primo anticipo di 100 miliardi per le opere irrigue e sono altresì previsti 64 miliardi per la montagna; ma siamo sempre sul piano dei provvedimenti di emergenza. Ora ci sembra giunto il momento di far assumere ai finanziamenti *carattere di sistematicità e di ordinarietà*, proprio perché gli enti di bonifica devono compiere giorno per giorno il loro lavoro.

Le opere di bonifica che abbiamo ereditato rappresentano un importante e prezioso patrimonio comune, che è nostro dovere conservare. Qualora la bonifica dovesse restare priva dei finanziamenti necessari per la manutenzione ed il periodico ammodernamento e rinnovamento delle opere, i danni all'economia nazionale sarebbero incalcolabili.

Inoltre, molti programmi di bonifica, di sistemazione e di irrigazione devono essere portati a termine, altrimenti, nonostante le ingenti somme già spese, le opere resterebbero improduttive; né mai diverranno produttive se non si provvederà al loro completamento.

Sulla base delle previsioni della Commissione per la protezione del suolo e del Piano irriguo nazionale (allo studio presso il Ministero Agricoltura), occorrerebbero per un completo programma quinquennale addirittura 2.800 miliardi di lire, pari a circa 560 miliardi all'anno. Anche perché nell'attuale momento non si può pensare di disporre di somme così rilevanti, è neces-

sario abbandonare il sistema di finanziamento seguito sino ad oggi, basato su leggi settoriali e limitate nel tempo. Occorre un finanziamento permanente della bonifica, assicurato da una legge organica. In tal modo, si potrà provvedere all'esecuzione di opere diverse, ma complementari fra loro, così da assicurare il loro coordinamento economico. Altrimenti, si rischia — e ciò si è verificato con l'attuale sistema di leggi finanziarie settoriali — di compiere opere soltanto in parte utilizzabili, perché mancanti dei necessari investimenti integrativi.

IV. - *I Consorzi di bonifica oggi.*

Si è affermato, da qualche parte, che i Consorzi di bonifica non hanno struttura democratica e non si sono evoluti con i tempi.

La critica è superata: attualmente, i Consorzi sono amministrati, in prevalenza, da piccoli e medi proprietari, come dimostrano i dati seguenti:

Estensione della proprietà dei delegati	*N. Delegati*	%
Sino a 20 ha	2.425	6,01
da 20 a 50 ha	702	17,4
oltre 50 ha	911	22,5
Totale	4.038	100,0

Il metodo di elezione dei consigli dei delegati potrà e dovrà essere migliorato, ma ci sembra che, a parte le formule elettorali, la questione fondamentale sia quella di *una più larga e consapevole partecipazione di tutti i consorziati alla vita della loro istituzione.*

Purtroppo, come sempre avviene, i servizi dei Consorzi sono apprezzati soprattutto quando vengono a mancare. Agli amministratori spetta, dunque, il compito di stabilire nuovi rapporti con i consorziati, così da contribuire a rafforzare il costume proprio di una società democratica.

È stato anche detto che i compiti dei Consorzi dovrebbero essere assunti direttamente dallo Stato. La proposta, a parte la sua improponibilità nel momento in cui la politica regionalistica afferma un più autonomo manifestarsi delle iniziative locali, ci appare insostenibile dal punto di vista della produttività e dell'efficienza.

Il fatto di perseguire finalità pubbliche non giustifica la sta-

tizzazione: una cosa è il controllo dello Stato o della Regione, una cosa è perdere ogni e qualsiasi autonomia per diventare un ufficio dello Stato o della Regione.

La politica di programmazione, ormai strumento fondamentale di guida per la nostra azione economica, viene sempre più intesa come strumento di coordinamento delle autonome ed originali iniziative dei corpi ed enti intermedi, nei quali si articola e di cui vive lo stato democratico; perciò, appare preziosa la conservazione dei Consorzi di bonifica, nei quali sono associati tutti gli utenti del suolo, direttamente partecipi e interessati alla migliore utilizzazione e alla difesa dell'ambiente nel quale vivono ed operano.

D'altro canto, non si vede quali altri organismi possano sostituirsi utilmente ai Consorzi. Le mancanze loro attribuite, nel peggiore dei casi, sono quelle che, inevitabilmente, hanno tutti gli altri organismi ed enti di diritto pubblico.

Non sempre poi le cause delle carenze dei Consorzi vanno ricercate al loro interno. La limitata autonomia di cui godono è spesso la causa principale di costi non necessari e di lentezze che potrebbero essere evitate. Come sempre avviene nell'umana vicenda, i singoli Consorzi hanno adempiuto alle loro funzioni in maniera diversa, in rapporto agli uomini ed alle condizioni nelle quali si sono trovati ad operare. Resta però vero che la maggior parte di essi ha assolto bene i propri compiti. Lo dimostra l'immenso patrimonio di opere costruite dai Consorzi, in applicazione dei programmi ordinari finanziati dal Ministero della Agricoltura e da quello dei Lavori Pubblici, e lo conferma il poderoso complesso di infrastrutture per la nuova agricoltura che, durante l'ultimo ventennio, è stato costruito nel Mezzogiorno con interventi straordinari della Cassa.

Una particolare attenzione, per la varietà delle condizioni in cui operano, meritano i Consorzi di bonifica montana. Il giudizio è sicuramente positivo per quei Consorzi che, costituiti su estesi comprensori, hanno potuto crearsi una buona organizzazione tecnica ed amministrativa; non sempre soddisfacenti sono, invece, le gestioni dei Consorzi costituitisi (anche volontariamente) su modeste superfici (da 10 a 20.000 ettari), perché soltanto in pochi casi sono riusciti a darsi una efficiente organizzazione. Pertanto, in montagna, l'istituto consortile, per dimostrare tutta la fecondità di cui è capace, ha bisogno di estendere il suo territorio, così da assicurare quel minimo di finanziamento che permette una efficiente funzionalità dei servizi.

V. - *Rinnovamento dell'organizzazione interna dei Consorzi.*

Se il finanziamento della bonifica è la prima condizione, non bisogna cullarsi nella illusione che ciò basti. Tanto più che i costi della bonifica aumentano, e la contribuenza dei privati, per la caduta del reddito fondiario, non potrà aumentare in misura corrispondente. Nostro compito, quindi, è quello di *cercare le vie per contenere le spese ed offrire ai consorziati servizi migliori al minor costo.*

Di questo tema si occupa, più specificamente la relazione presentata a questo Congresso, che si intitola: « In tema di efficienza dei Consorzi ».

L'aver dedicato un preciso impegno alla ricerca dei mezzi atti a contenere i costi della bonifica non deve suonare critica agli amministratori consortili. Noi sappiamo che, fatte salve le consuete eccezioni, ai Consorzi di bonifica si devono riconoscere oculatezza e severità amministrativa. Occorre però intensificare le iniziative di rinnovamento.

Si richiama perciò l'attenzione sul documento, presentato al Congresso, in tema di efficienza dei Consorzi, nel quale si trova un esame degli ostacoli che rallentano l'opera dei Consorzi. Essi sono di due tipi: quelli interni, che possono essere rimossi con le nostre sole forze e quelli che, invece, derivano dall'esterno, quali le complesse e costose procedure, la discontinuità dei finanziamenti, i ritardi legislativi, le pressioni esercitate per fini diversi da quelli del Consorzio, e altri ancora.

Ma non è tanto di questi inconvenienti che si vuole discutere, quanto dei mezzi a *nostra* disposizione per aumentare l'efficienza dei consorzi che, sostanzialmente, consistono nel rinnovo e nello ammodernamento delle strutture idrauliche, nella fusione dei Consorzi minori e nella centralizzazione di alcune attività.

È altresì necessario adottare il *bilancio funzionale.* Senza di esso è impossibile impostare un'azione razionale per diminuire i costi. Se gli amministratori non conoscono i costi dei singoli servizi che l'ente fornisce, sarà difficile prendere misure atte a contenerli.

Si segnala anche l'impiego dei calcolatori, che può trovare economica applicazione in campi diversi: dal catasto, alla contabilità, alla progettazione di nuove opere. Ma questi strumenti hanno elevati costi e sono convenienti soltanto in caso di intensa utilizzazione. Nessun Consorzio, in Italia, può permettersi un calcolatore in uso esclusivo: soltanto la centralizzazione dei servizi, sul piano regionale o nazionale, ne può consentire l'economica gestione.

Lo stesso discorso vale per i professionisti. Questi trovano conveniente specializzarsi nello studio dei nostri problemi quando possono contare su di un sicuro e continuo lavoro; il che può essere assicurato soltanto da una circoscrizione regionale, a cui i singoli consorzi si siano impegnati a ricorrere per i progetti e le consulenze in questione.

Oltre i ricordati motivi intesi alla riduzione dei costi, militano a favore della concentrazione dei Consorzi anche ragioni tecniche e politiche. Gli interventi a difesa del suolo e di regolazione delle acque saranno tanto più efficaci, quanto più gli enti chiamati ad operare avranno una diretta esperienza dell'*intero* bacino fluviale. Inoltre la pianificazione territoriale tende ad assumere dimensioni regionali: *più ampia sarà la superficie coperta dal Consorzio, maggiore sarà l'apporto che verrà chiamato a dare, sia in fase di elaborazione sia in fase di esecuzione del piano urbanistico.*

Si pone così il vecchio problema della fusione dei consorzi, che spesso sono troppo piccoli per avere una gestione economica ed efficiente. Nella realtà, le fusioni dei Consorzi procedono a rilento; e, spesso, i raggruppamenti degli uffici — là dove realizzati — invece di rappresentare un primo passo verso forme complete di integrazione, finiscono per rallentare il processo di fusione. Ecco perché non dovrebbe cadere nel vuoto l'osservazione di chi ritiene che al posto dei 400 consorzi esistenti ne basterebbero un centinaio, realizzando così forti economie e ottenendo un migliore funzionamento dei servizi.

Nel chiudere questo rapporto, si invitano i congressisti ad un preciso impegno. Occorre però che alle parole seguano i fatti: soltanto così si può dimostrare che il mondo della bonifica è in grado di rinnovarsi per rispondere alle esigenze del Paese.

VI. - *La bonifica e l'ordinamento regionale*

Il problema fondamentale che, per noi, si pone con l'attuazione delle regioni è quello di stabilire la linea che delimita il potere legislativo della regione, in tema di bonifica; tanto più che alla regione la Costituzione riconosce una competenza specifica in materia di agricoltura, urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale: temi questi che hanno stretti legami con la bonifica e i loro consorzi.

Non v'è dubbio che la materia dei miglioramenti fondiari — nella sua accettata definizione che si estende dalle opere che interessano una singola azienda a quelle di interesse comune a

più fondi: viabilità, elettrodotti, acquedotti, impianti per la conservazione, lavorazione, vendita collettiva dei prodotti — debba essere di competenza delle regioni; e non vi è dubbio che questa competenza deve essere esercitata nel quadro generale stabilito dal programma economico nazionale e nel rispetto degli impegni internazionali.

Più complessa, invece, è la materia della bonifica in senso stretto, e precisamente quella delle opere pubbliche di bonifica (a totale o pressoché a totale carico dello Stato) che possono essere eseguite soltanto dopo che lo Stato ha classificato il territorio in comprensori di bonifica.

A nostro parere non sono da accogliere le tesi estreme che oggi si combattono; e cioè sia quella che afferma la totale competenza dello Stato, sia quella che assegna questa totale competenza alla Regione. Invero, se vi sono materie, come la manutenzione e l'esercizio delle opere di bonifica e di irrigazione che sono chiaramente di competenza regionale, ve ne sono altre, come la difesa del suolo e la regolazione delle acque, che sono chiaramente di competenza dello Stato. Invero, sulla base della Costituzione e delle interpretazioni di responsabili giuristi e uomini politici si può affermare che la politica per la difesa del suolo, la regolazione delle acque, la lotta contro l'inquinamento dell'ambiente naturale deve conservare carattere unitario per tutto il Paese. Lo conferma l'esperienza delle grandi nazioni con ordinamento federale, come gli Stati Uniti d'America, e lo ribadisce l'evidente utilità di un piano nazionale che stabilisca la più conveniente conservazione e utilizzazione delle risorse naturali del Paese.

Accertato, quindi, che i programmi per la difesa del suolo, la regolazione delle acque e l'irrigazione devono conservare carattere unitario, si pongono i problemi delle loro attuazioni. È in questa fase che la regione esercita un ruolo fondamentale. Essa ha già una specifica competenza in materia. Inoltre lo Stato, stabiliti gli interventi di sua diretta e totale competenza, avrà convenienza a delegare alle regioni quelli che possono essere utilmente decentrati.

Vi sarà quindi una serie coordinata di interventi statali e regionali, dei quali alcuni saranno attuati dalle regioni come compiti delegati, altri nasceranno da iniziative regionali, le quali, naturalmente, non dovranno essere in contrasto con i principi fissati dal Parlamento per tutto il paese.

Un altro punto: con l'attuazione delle regioni alle quali, ripetiamo, la Costituzione attribuisce, fra l'altro, competenze spe-

cifiche in tema di agricoltura, urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, si pongono due fondamentali quesiti:

1) I Consorzi di bonifica da chi riceveranno i finanziamenti per l'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica e di miglioramento fondiario?

2) A chi spetterà la tutela e vigilanza sui Consorzi?

Il primo quesito trova una parziale risposta nella premessa, dove è precisato che la politica delle risorse naturali e, quindi, della bonifica deve avere carattere unitario per tutto il paese.

Infatti, se è necessario che i Consorzi conservino la loro piena autonomia, che comprende anche la formulazione dei loro piani territoriali e, quindi, dei progetti per le opere di bonifica e di miglioramento, è altrettanto necessario che queste singole opere siano decise e coordinate da una politica della bonifica, che deve essere intesa alla protezione del suolo, alla regolazione e utilizzazione delle acque, alla lotta contro l'inquinamento dell'ambiente naturale, così da creare le condizioni ottimali per lo sviluppo economico.

I Consorzi, come principali organi ed enti cui è demandata l'attuazione di questa politica, saranno validi strumenti sia del governo centrale, sia delle regioni, nella sfera delle loro rispettive competenze.

Se il Parlamento, in sede di approvazione delle leggi quadro, deciderà che la protezione del suolo e la regolazione delle acque rimangono di competenza esclusiva del Governo centrale, allora, per un importante settore di attività, i Consorzi continueranno, come ora, a ricevere direttamente dal Ministero competente le concessioni per l'esecuzione delle relative opere pubbliche di bonifica.

Se il Parlamento, invece, stabilirà che per detto settore, la esecuzione venga delegata al governo regionale, allora i Consorzi entreranno completamente nella sfera regionale.

I Consorzi, dunque, dopo avere rivendicato la loro autonomia e dopo avere affermato che, nel campo delle opere di bonifica, di irrigazione e di miglioramento fondiario hanno una esclusiva e naturale competenza, che a loro deriva anche dalla specializzazione tecnica acquisita, si considerano a disposizione sia del Governo centrale sia della Regione, per l'attuazione di una organica politica della bonifica nel nostro paese.

Sul secondo quesito, deve ritenersi che nell'ambito della regione i Consorzi seguano il destino degli altri enti pubblici territoriali e, in particolare, quello dei Comuni. Perciò, se gli enti

locali saranno soggetti al controllo della regione, è probabile che anche i Consorzi di bonifica, come enti pubblici territoriali, debbano essere soggetti al controllo dell'autorità regionale.

Tanto più che, oggi, parte delle loro deliberazioni è soggetta all'approvazione del Prefetto; e che, per l'articolo 130 della Costituzione, il controllo sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali è affidato ad un organo della Regione (legge 10 febbraio 1953, n. 62).

Analogo orientamento si trova espresso dalla Confederazione nazionale dei coltivatori diretti, nella circolare diramata in occasione della convocazione del nostro Congresso: « esigenze dell'agricoltura, quindi, e più ampie esigenze dell'assetto del territorio richiedono che anche i Consorzi di bonifica, come gli Enti di sviluppo, rientrino nella piena e intera competenza delle regioni, che potranno trovare in essi ancora validi strumenti per assolvere alle funzioni che la Costituizone demanda alle regioni stesse ».

L'attività dei Consorzi non dovrebbe, quindi, essere intralciata, e la loro autonomia limitata per il fatto che le delibere, prese dal Consiglio dei Delegati, invece di essere approvate o respinte dal Prefetto o dal Ministero dell'agricoltura, lo fossero da parte della Regione. Anzi, se questa non cederà alla tentazione di esercitare un puntiglioso potere burocratico, gli ostacoli esterni che rendono così faticosa la vita dei Consorzi saranno minori e le procedure più spedite.

Nel caso, non frequente, in cui il territorio consorziale cada in più regioni, la competenza spetterà alla regione più interessata, che di solito sarà quella dove si trova la maggiore parte del territorio consorziato; e, ciò, in analogia a quanto oggi avviene quando il territorio di un Consorzio cade in più province.

Infine, bisogna stabilire con chiarezza che il Consorzio di bonifica o di miglioramento fondiario è un consorzio di proprietari, il quale, come tale, ha una sua sostanziale autonomia, che trova i suoi limiti soltanto nella legge. Inoltre, questo Consorzio territoriale adempie a funzioni fondamentali per lo sviluppo economico che debbono essere esercitate qualunque sia l'ordinamento dello Stato.

Nella formulazione delle leggi-quadro, che devono stabilire i limiti entro i quali si esercita il potere legislativo delle Regioni, si dovrà tener presente l'esigenza di assicurare una sostanziale omogeneità, analogamente a quanto avviene per l'ordinamento degli enti locali. In questo senso, quindi, è auspicabile che il metodo di elezione dei consigli dei delegati nei Consorzi di bonifica obbedisca a principi validi per tutto il paese.



Torino - VII Convegno della montagna - La seduta inaugurale a Palazzo Madama:
parla l'assessore provinciale alla montagna geom. Oreste Giuglar, presidente del Comitato Esecutivo del Convegno

Mariano Lucca offre la targa ricordo ai sindaci italiani, rappresentati dal cav. uff. Piazzoni e dal dr. Pastorino

L'omaggio dell'UNCEM al Presidente del Comitato del Columbus Day
(da sinistra prof. Longano, Mariano Lucca, cav. uff. Piazzoni, signora Lucca)



Il primo incontro con le autorità USA a Niagara
Il Presidente della Contea di Erie ricambia il saluto recato da Piazzoni a nome del gruppo italiano

Il cordiale incontro col governatore dello Stato di New York Rockefeller

L'inaugurazione in Palazzo Vecchio a Firenze della XXII Assemblea della Confederazione Europea dell'Agricoltura

Parla il Presidente della CEA Nierman
(alla sua destra il Sindaco di Firenze avv. Bauzi e il Ministro on. Natali; a sinistra il Segretario Generale della CEA dott. Collaud e il Vice Presidente per l'Italia on. Vetrone)

SELVICOLTURA, TUTELA DEL PAESAGGIO ED ENTE REGIONE (1)

di ALBERTO HOFMANN

Il bosco ha sempre avuto funzioni multiple, che nei tempi storici si sono alternate, con una tendenza a sovrapporsi piuttosto che ad elidersi. Anzi, più è diventata complessa la vita sociale ed economica, più il processo di sovrapposizione si è accentuato, creando conflitti di interessi ed improntando, a seconda del prevalere dell'uno o dell'altro di essi, la legislazione forestale dei singoli paesi o dei singoli Stati, in cui un paese si trovava diviso, come il nostro fino ad un secolo fa. Gli esempi da addurre sono tanti, che anche a citarne solo qualcuno può apparire ozioso.

Tanto per restare nelle migliori tradizioni forestali italiane, mi limiterò perciò a ricordare le preoccupazioni della Serenissima per il rifornimento di legname da opera ai suoi cantieri navali e di legna da ardere alla sua popolazione e la particolare legislazione forestale, nonché le attività dei magistrati delegati ai servizi forestali, che ne furono l'immediata conseguenza. La legislazione e l'organizzazione dei servizi forestali della Repubblica di Venezia per quanto esemplari, non possono costituire che un fatto storico, di nessuna attinenza con le condizioni economiche e sociali attuali.

Può sembrare ozioso anche il semplice voler enumerare i prodotti ed i servigi, di cui è capace il bosco, tanto sono numerosi e conosciuti. Più che una analisi, vorrei proporre una sintesi,

---

(1) Rielaborazione di una memoria presentata al VII Convegno sui problemi della montagna, di Torino, 1-10-1970.

ponendo da un lato la produzione di legname o di altri prodotti forestali, come il sughero, la resina ecc. e dall'altro la funzione di difesa del suolo, del paesaggio, la costituzione di luoghi di rifugio e di conservazione di animali e di piante e di luoghi di ricreazione, di riposo e di svago per l'uomo, sempre più affaticato e irrequieto per la vita che deve condurre nelle città. I primi sono dei redditi diretti, che spettano di pieno diritto al proprietario del bosco ed hanno una precisa valutazione economica, i secondi sono dei servigi, degli utili indiretti, di difficile valutazione economica, che più che a beneficio del proprietario vanno a favore della collettività e assumono il carattere di funzioni sociali. La loro importanza è andata crescendo col tempo ed ha assunto aspetti tali da far ritenere a ragione il bosco un patrimonio comune della Nazione prima ancora di essere oggetto di proprietà del singolo o di una collettività.

Il pascolo nel bosco si pone un po' a cavallo dei due gruppi ed assume l'aspetto o del reddito diretto o del servigio collettivo a seconda come e da chi viene esercitato. Ma se si considerano i prodotti forestali, e soprattutto il legame, come un bene, che può essere oggetto di acquisto al mercato estero e di importazione a differenza dei servigi, che si producono solo in loco, non c'è dubbio da che parte collocare il pascolo.

Le migliorate possibilità di comunicazione, che facilitano le importazioni e fanno giungere sul mercato italiano legnami esotici da paesi, che fino a pochi decenni fa sembrava impossibile potessero fornire legname, ha fatto negli ultimi tempi sminuire sempre più l'essenzialità, per l'economia nazionale, della produzione legnosa, nonostante sia largamente insufficiente ai nostri bisogni, ed aumentare di valore e di importanza i servigi extraeconomici, per molteplici ragioni, che vanno dalla temuta inefficienza del bosco nell'assolvimento delle nuove ed impegnative funzioni alle migliorate condizioni di vita, che permettono più facili e rapidi spostamenti, ma soprattutto concedono maggiore tempo e disponibilità finanziarie per la ricreazione e lo svago, che hanno creato quello che si chiama il turismo di massa e che in non piccola misura si riversa sul bosco.

Il turismo di massa pone dei compiti nuovi e precisi al bosco, dei problemi gravi, che vanno affrontati ed impostati in ambito regionale, prima che diventino insolubili.

Questi problemi si inquadrano in quello più generale della conservazione del paesaggio, ma con aspetti, che si differenziano nettamente per le modalità ed i tempi di attuazione e soprattutto per la loro importanza. Comincerò col mettere in evidenza l'importanza.

Può sembrare che con una superficie boscata, che è del 22,5 per cento (1) in campo nazionale, dal quale il Piemonte col 26,2 per cento non molto si discosta, l'incisività del bosco sul modellamento del paesaggio non sia molto rilevante e comunque concentrato nell'ambiente montano. Occorre tuttavia considerare il fatto, che dai grandi concentramenti umani e dai grossi centri industriali nulla può venire, che renda gradevole e distensivo a sensi il paesaggio, che non può essere che tipicamente di antropizzazione con caratteristiche spesso ossessive e deprimenti sul morale umano. Poco può contribuire anche l'ambiente rurale, con le colture agrarie sempre più specializzate ed industrializzate, per cui ben poco rimane di naturale e di gradevolmente variato, non solo da un punto di vista estetico e ricreativo, ma dallo stesso punto di vista biologico e di conservazione del bio- e fitocenosi naturali, se non altro per il largo uso di insetticidi e di anticrittogamici, irrorati spesso dagli aerei.

Il bosco diventa pertanto luogo di concentramento delle possibilità di conservare ambienti naturali, anche se questi non avranno più nulla di primitivo e risentiranno sempre di una antropizzazione ormai plurisecolare. Ne derivano due immediate conseguenze: il massimo concentramento, nel modellamento pianificato di un dato settore territoriale, sul bosco, in quanto capace di esprimere un paesaggio naturale, e il massimo concentramento nel bosco della massa bisognosa di ricreazione, di svago e di riposo, in quanto unico obiettivo capace di soddisfare questo bisogno crescente.

Per quanto riguarda le modalità ed i tempi di attuazione di un modellamento paesaggistico, ricorderò che, mentre l'attuazione di una costruzione edilizia o stradale, di un elettrodotto o di una condotta forzata, come di qualunque infrastruttura, modifica immediatamente il paesaggio, onde la loro esecuzione deve sottostare a norme legislative, per quanto tutt'ora imperfette, un provvedimento selvicolturale, soprattutto se trattasi di un rimboschimento o di un cambiamento di governo nei boschi, non fa sentire il suo effetto sul paesaggio che a lunga scadenza e con ritmo tale da eludere ogni controllo a fini estetici e pertanto non sottostà a nessuna norma di legge.

Inoltre tutta l'attività forestale, dal rimboschimento e dalle sistemazioni montane agli interventi selvicolturali per l'applicazione delle varie forme di governo e di trattamento dei boschi

---

(1) Secondo la statistica del 1969, ivi compresi boschi di protezione e rimboschimenti giovani, che le funzioni di produzione legnosa e di protezione esercitano solo in minima parte.

appare ancora oggi improntata al supremo fine della conservazione del bosco, di qualunque composizione e struttura esso sia, purché atto alla difesa della stabilità del suolo. La legislazione forestale italiana e l'attività forestale, che da essa è derivata, ha collocato in primo piano una sola funzione sociale del bosco, cui nessuno vuole negare l'enorme importanza, quella della difesa idrogeologica. Può la legislazione forestale considerarsi sufficiente per i complessi compiti economici, estetici, ricreativi, di difesa dell'aria e delle acque, oltreché del terreno, che oggi si chiedono al bosco?

Evidentemente no.

Non è il caso di rifare la storia della legislazione forestale italiana, nata in un parlamento liberale (1877), che nulla voleva concedere alla limitazione dei diritti del proprietario boschivo, alla ricerca del massimo utile economico immediato della sua proprietà, salvo quella inerente all'unica funzione sociale allora riconosciuta, quella idrogeologica, di difesa del suolo. Le lacune legislative furono successivamente, ma solo in parte, colmate, fino alla legge tutt'ora vigente (1923), senza peraltro alterarne lo spirito informatore.

Se da un punto di vista della economia forestale nella sua espressione più semplice della massima produzione legnosa, di quantità e di qualità, la legislazione forestale vigente è assolutamente carente, lo è maggiormente per quanto riguarda le nuove funzioni sociali, che si sono aggiunte, con particolare riguardo alla conservazione, e vorrei aggiungere al miglioramento del paesaggio naturale, alle funzioni estetiche in genere e a quelle ricreative in modo particolare.

È appena il caso di ricordare come l'Ente Regione, in materia forestale, abbia ampie facoltà legislative e quale grandioso compito si prospetti in questa direttiva. È però opportuno ricordare anche come i provvedimenti forestali abbiano la tendenza di fare sentire i loro effetti in tempi differiti, onde il legislatore forestale deve essere dotato di grande capacità di proiezione nel futuro, per non obbedire solo alle necessità sociali e finanziarie del momento, ma anche alle conseguenze a lunga scadenza, che involvono fenomeni biologici ed ecologici assai complessi.

A questo punto è doveroso porsi una domanda di carattere tecnico, giuridico e sociale nello stesso tempo, alla cui risposta gli uomini responsabili del nuovo istituto dell'Ente Regione non dovranno restare indifferenti. Sono i nuovi compiti sociali del bosco in contrasto con i legittimi diritti del proprietario boschivo agli utili economici diretti? In altre parole: occorre privare il proprietario di parte dei suoi diritti, per realizzare le funzioni

sociali, che in crescente misura vengono chieste al bosco? In parole ancora diverse: è un bosco, socialmente della massima efficienza, per inevitabile conseguenza, economicamente deficiente, sì da rappresentare una impresa fallimentare per il suo proprietario? O ancora: occorre che un bosco venga trasformato in riserva integrale per assolvere le sue funzioni sociali?

Evidentemente no. Se così fosse non resterebbe che indemaniare tutti i boschi e gestirli, nella loro passività, con danaro pubblico a beneficio della collettività.

Non esitiamo ad affermare che una fustaia, gestita con i principi di una selvicoltura naturalistica, una fustaia composta di specie legnose ecologicamente imposte o per lo meno intonate all'ambiente, riunite in un consorzio possibilmente misto e pluristratificato, ma in ogni caso curate e selezionate, con l'eliminazione dei soggetti più scadenti e meno produttivi, a favore di quelli meglio dotati di qualità individuali e collettive, sì che ad una alta provvigione legnosa si abbini anche un alto incremento di massa legnosa di elevata qualità, non solo risponde in misura massima alle esigenze di carattere sociale, dalla funzione idrogeologica a quella estetica, alla creazione di una atmosfera distensiva e ricreativa, ma rappresenta anche il bosco, che da i massimi redditi come produzione legnosa. Molte foreste demaniali italiane da quella del Cansiglio o del Lago di Carezza a quella del Gargano, dal Bosco della Fontana di Mantova all'Abetone sul crinale dell'Appennino tosco-emiliano, ne sono la più evidente dimostrazione. Sono foreste in cui si taglia, in cui si realizza il legname, che naturalmente si accresce, spesso fra le proteste di qualche appassionato conservatore ad oltranza e senza ricorso a costose piantagioni. La conservazione di una foresta non deve essere intesa come un suo abbandono alle forze della natura, che spesso contrastano con le esigenze dell'estetica e della ricreazione. Recenti studi sui cicli biologici nelle foreste vergini lo hanno dimostrato ampiamente ed hanno messo in evidenza il prevalere delle fasi di decadimento e di crollo, su quelle della massima efficienza del bosco.

La conservazione di una foresta va intesa in senso dinamico, come una sua razionale gestione, con norme tecniche appropriate, in cui la raccolta del prodotto maturo diventa l'operazione di coltura boschiva per eccellenza. Un bosco non toccato, a lungo andare, non serve a nessuno, come lo dimostrano molti boschi enormemente invecchiati, lasciati a difesa di abitati o di manufatti, boschi che crollano per vetustà senza rinnovarsi, in cui anzi il problema della conservazione a mezzo della rinnovazione, anche con mezzi artificiali, diventa uno dei più ardui per il tec-

nico forestale. Con questo non si vuole intaccare l'interesse scientifico delle riserve forestali integrali, che tuttavia vanno sempre limitate ad obiettivi biologici particolari, specificati e documentati.

Se così stanno le cose, se il bosco è capace di assolvere in misura massima le sue funzioni sociali, vecchie e nuove, senza perdere o diminuire i suoi redditi, anzi esaltando la sua produttività, c'è da chiedersi, se al proprietario boschivo spetti o meno un indennizzo, perché porti il suo bosco alla massima funzionalità sociale, dal momento che, se non lucra sempre i benefici di un aumento della produzione legnosa, non subisce certo gli svantaggi di una diminuzione dei suoi redditi per le migliorate qualità del soprassuolo legnoso. La cosa non è però così semplice e facile e una risposta accettabile può essere data solo se condizionata al tempo, che il bosco impiega per essere messo nelle condizioni ideali per assolvere i suoi complessi compiti produttivistici e sociali. Un esempio può bastare per tutti. Un ceduo, a prevalenza di robinia e di castagno, come quello della collina torinese, non assolve che minimamente i suoi compiti sociali, di purificazione dell'aria e di difesa del suolo, di facile percorribilità e di alto godimento estetico. Lo assolveva molto meglio la primitiva fustaia di querce e di carpini, che il ceduo ha sostituito. Anche se i redditi diretti della produzione legnosa sono, nella attuale congiuntura economica, assai diminuiti, i proprietari continuano nella ceduazione, voltando le spalle ad ogni criterio sociale e accontentandosi di un utile effettivo, che non è che una frazione di quello potenziale. Nel carattere della potenzialità e del differimento nel tempo si deve cercare la risposta alla domanda sul motivo di un generale mancato inizio della conversione boschiva nel senso di un maggiore reddito finanziario e di un più marcato utile sociale. I cicli biologici ed economici del bosco non si conciliano con quelli dell'uomo, assai più veloci e più pressanti.

Per questa conciliazione manca lo strumento legale, primo passo verso un orientamento più sociale del proprietario boschivo. Il campo di attività legislativa ed esecutiva dell'Ente Regione appare in tutta la sua vastità e in tutta la sua portata sociale, più ancora che economica.

Si delinea la figura giuridica di un vincolo forestale particolare, quello per scopi estetici e ricreativi, vincolo, che non elimina quello per scopo idrogeologico, anche se parzialmente si sovrappone ad esso. La sua statuizione presuppone peraltro una inequivocabile precisazione:

1) delle funzioni sociali del bosco in relazione alle vecchie e nuove esigenze della collettività,

2) dei criteri di accertamento dei boschi a prevalente funzione estetica e ricreativa e delle modalità di imposizione del relativo vincolo ed i limiti che questo impone alle iniziative e alla libertà d'uso del bosco da parte del proprietario,

3) della valutazione della riduzione temporanea dei redditi durante il periodo di conversione dei boschi, per raggiungere il voluto grado di funzionalità estetica, e della riduzione permanente per la creazione delle infrastrutture della funzionalità ricreativa,

4) degli strumenti tecnici necessari per creare e mantenere la funzionalità estetica e ricreativa.

È ovvio che per la istituzione di un vincolo estetico e ricreativo può servire una legge quadro, a carattere nazionale, ma per una legge che preveda e sviluppi i punti di cui sopra e predisponga i finanziamenti, che il nuovo vincolo richiede, è indispensabile una articolazione regionale, date le forti differenze, non solo ecologiche fra regione e regione, ma soprattutto quelle economiche e sociali ed il carattere prevalente della proprietà boschiva e la stessa dislocazione dei boschi.

In ambito regionale sarà più facile stabilire quanto contenuto nel punto 2) e precisare quale dovrà essere l'assetto definitivo dei boschi e la loro forma di governo e di trattamento. È ovvio che si delinea una obbligatorietà, per i proprietari boschivi singoli o associati, di gestire i loro boschi, secondo piani economici, compilati a cura e a spese dell'amministrazione pubblica.

Detti piani costituiranno la base per il calcolo della riduzione temporanea o permanente dei redditi forestali, di cui al punto 3) e a causa della quale il proprietario dei boschi, vincolati per scopi paesaggistici e ricreativi, potrà vantare il diritto ad un adeguato indennizzo. La corresponsione dell'indennizzo dovrà ovviamente essere subordinata all'accertamento periodico della applicazione del piano. Sarà opportuno prevedere anche il caso di applicazione dei piani economici a cura e spese della stessa amministrazione pubblica, che potrà gestire i boschi in conversione insieme a quelli, che costituiranno il futuro demanio forestale regionale.

Anche gli strumenti tecnici, che devono essere impiegati nella conversione, di cui al punto 4), dovranno essere previsti e prescritti nei piani economici, con la precisazione degli articoli di legge da invocare per ottenere l'indennizzo, cui il proprietario, in seguito all'applicazione del piano, avrà diritto.

Mentre il piano economico avrà carattere permanente e la sua revisione periodica dovrà essere fatta a spesa e a cura dell'amministrazione regionale, una volta accertata l'avvenuta con-

versione del bosco e il raggiungimento di una struttura e di una consistenza atta a garantire una produzione legnosa uguale o superiore a quella, che il bosco aveva in passato, oltre al raggiungimento delle finalità imposte dal vincolo a scopi estetici e ricreativi, cesserà per il proprietario ogni diritto ad un indennizzo, salvo per le infrastrutture permanenti, che lo avessero privato della produzione legnosa su una determinata, ma sempre limitata superficie.

È difficile nascondersi l'alto costo di un rimboschimento o di una conversione boschiva per scopi paesaggistici e ricreativi, tanto più che l'impegno finanziario per l'Ente Regione non si esaurisce con un intervento unico, ma con un onere, che per uno stesso bosco può durare diversi anni, ma è altrettanto chiara la scarsa efficacia, che avrebbero per lo scopo che si vuole raggiungere, le leggi vigenti, di carattere nazionale, sia sui rimboschimenti volontari, che sulle ricostituzioni boschive e sulle conversioni dei cedui, leggi che si erano ispirate unicamente alla funzione idrogeologica del bosco e che pertanto giustificano la loro portata limitata.

Anche i rimboschimenti nei bacini montani, finanziati ed eseguiti dallo Stato non prevedono altre funzioni sociali del bosco che quella idrogeologica. La riconsegna dei terreni rimboschiti ai loro legittimi proprietari non dovrebbe avvenire, se non dopo avere esaminata l'opportunità dell'applicazione del vincolo per motivi paesaggistici e ricreativi e la loro temporanea gestione a mezzo degli organi forestali dell'Ente Regione. Questo pertanto si trova, fin dalla sua istituzione, di fronte a compiti legislativi e tecnici in campo forestale di grande rilievo, con finalità sociali, che sovrastano di gran lunga quelle economiche e che, se anche trovano la loro sede naturale nella montagna, non hanno carattere settoriale, perché interessano la popolazione tutta, il benessere e l'economia di tutta la nazione, di fronte alla quale l'Ente Regione si rende garante come custode, miglioratore e valorizzatore del suo patrimonio boschivo.

FORME DI UTILIZZAZIONE DEI PASCOLI DEI COMUNI E DELLE ASSOCIAZIONI AGRARIE (1)

di EMILIO ROMAGNOLI

1. *Premessa*

L'iniziativa della Camera di Commercio di Macerata e dell'Istituto di tecnica e propaganda agraria di promuovere un Convegno su uno dei problemi più importanti non soltanto dell'economia della provincia di Macerata, ma anche di quella della montagna in genere, appare tempestiva ed assai opportuna.

Il momento è quanto mai adatto per affrontare il tema con l'intento di proporre anche soluzioni pratiche, sia perché si è ancora in tempo a scongiurare il pericolo di un grave degradamento dei pascoli montani, sia perché la volontà politica di riforma della legislazione in materia di usi civici, quale già si è manifestata nel d.d.l. delega governativo presentato al Senato, offre la possibilità del sollecito approntamento di strumenti legislativi idonei a facilitare la più razionale utilizzazione dell'importante patrimonio costituito dai pascoli montani di Comuni od Associazioni.

Il tema è ricco di spunti sotto vari profili. Grande è l'interesse dello studio storico-giuridico delle forme di appartenenza e gestione di boschi e pascoli dell'Arco Alpino e dell'Appennino. Altrettanto merita di essere approfondito dagli studiosi l'esame dell'attuale assetto delle dette forme di appartenenza e di gestione di diritto pubblico o di diritto privato dei terreni di cui trattasi.

---

(1) Relazione svolta il 3 ottobre 1970 a Macerata al Convegno Nazionale sulle Comunanze Agrarie e le Terre comuni con particolare riferimento all'Appennino centrale.

Sono, questi, aspetti del tema del presente Convegno che non possono essere pretermessi. L'estensione dell'invito ad insigni studiosi, i quali hanno particolarmente approfondito gli aspetti storico-giuridici dei problemi che ci occupano, vuole essere garanzia di una impostazione non criticabile sotto il profilo scientifico.

Poiché sia l'uno che l'altro dei richiamati aspetti richiederebbero un approfondito esame, le cui sole premesse trascenderebbero i limiti della presente relazione, ritengo di rispondere più correttamente alla fiducia di cui gli Enti promotori hanno voluto onorarmi, limitandomi a cenni « telegrafici » sulle indispensabili premesse storico-giuridiche, per portare piuttosto il discorso sullo stato attuale della legislazione e, soprattutto, sulla possibilità attuale di una nuova disciplina dei pascoli di Comuni ed Associazioni che sia conforme (nel caso di terre genericamente indicate con la qualificazione « di uso civico ») allo spirito della progettata riforma della legge sugli usi civici.

L'occasione del presente Convegno si è offerta principalmente dalla vigile cura dei competenti organi dell'Amministrazione dello Stato, i quali da un lato temono che l'abbandono dei pascoli appenninici conseguente al rapido declino ed alla cessazione della transumanza provochi il degradamento di importantissimi pascoli appartenenti a Comuni ed Associazioni Agrarie, dall'altro insegnano che è possibile anche dopo la cessazione della transumanza l'utilizzazione razionale e proficua dei pascoli.

Paradigmatiche, a tal proposito, possono considerarsi forme di utilizzazione sperimentate vantaggiosamente da aziende private con impiego di capitali modesti sia in termini relativi che in termini assoluti e con risultati proficui anche in relazione al mercato internazionale delle carni bovine.

Si tratta, peraltro, di forme di gestione le quali possono essere affrontate con l'erogazione di limitata energia di lavoro e modesti capitali, ma richiedono, specie nella fase della sistemazione iniziale, un impegno ed un vero e proprio « habitus » da imprenditore. Su questo aspetto del fenomeno si sono soffermati i competenti organi dell'Amministrazione, i quali da un lato confermano la scarsa attitudine di Comuni ed Associazioni alla gestione imprenditizia dei beni di cui trattasi, ma dall'altro constatano l'esistenza di tali attitudini nei residui utenti ed affermano la possibilità di utilizzarla razionalmente purché siano rimossi alcuni ostacoli che ne frenano il pieno sviluppo. Per quanto riguarda le Associazioni in particolare si è rilevata una sensibilissima riduzione del numero degli allevatori, ma si è anche notato che, ove esistono ancora gruppi non trascurabili di allevatori (dai 10 ai 15,

con un numero complessivo di capi di bestiame bovino superiore ai cento) non mancano, talvolta spirito associativo e spirito d'intrapresa; quest'ultimo, però è frenato dall'insicurezza di poter godere in modo certo e durevole il frutto dei capitali e dell'energia di lavoro (ivi compresa quella, non indifferente, per l'espletamento degli adempimenti necessari per ottenere i contributi) spesi per rendere i pascoli montani idonei a costituire cospicue fonti di foraggio, nuclei essenziali di moderne aziende armentizie.

Scopo del presente Convegno è, principalmente, la ricerca di strumenti legislativi che consentano la formazione ed il consolidamento di cooperative di allevatori cui assicurare il godimento dei pascoli di Comuni ed Associazioni nel rispetto dei diritti dei *cives* e, ove ciò non sia possibile, prevedano nuove forme di utilizzazione da parte della Pubblica Amministrazione, sempre nel rispetto dei diritti dei *cives*.

A mio sommesso avviso gli orientamenti emersi dai lavori della Commissione Ministeriale per la revisione legislativa degli usi civici, nitidamente esposti nella relazione del cons. Faraone, ed il d.d.l. delega che li ha in larga misura recepiti, consentono di avviare a soluzione il problema.

2. *Forme di appartenenza e di gestione di boschi e pascoli.*

È stato rilevato autorevolmente che in materia agraria « la natura delle cose » la necessità di fatto di regolarsi in un certo modo, rivela con particolare evidenza l'attitudine a dar luogo al crearsi di norme consuetudinarie ad essa rispondenti, tanto che può parlarsi, a tal riguardo di « fonte materiale del diritto agrario » (Maroi). È stata anche ricordata l'incisiva affermazione secondo la quale le espressioni più profonde della vita del diritto sono « scritte nella terra » (Tamassia) .

Significativa conferma del valore della « natura delle cose » e della tradizione, che sostanzialmente la rispecchia, abbiamo in materia di forme di appartenenza e gestione dei pascoli montani.

Nel contrasto fra il principio romano di libertà, pienezza e divisibilità della proprietà e quello che ispira forme arcaiche di godimento in comune, queste ultime resistono nelle zone dove « la natura delle cose » offra il più valido sostegno alla tradizione. Tali sono le zone montane a precipua vocazione pascoliva.

Scrive il Bolla (a proposito dell'origine di comunioni familiari di diritto privato, ma l'affermazione può avere portata più generale) che « mentre l'agricoltura è sorta sul principio della libera e piena proprietà », la pastorizia si fonda ancora sulla tradizione « di genti più antiche le quali, avanti l'età romana, usufruivano la

terra in vaste comunanze, estese in intere valli e catene di monti ». Lo stesso A. richiama l'affermazione del Valenti secondo cui « la utilizzazione del suolo nelle regioni di montagna si effettua in minima parte mediante l'esercizio dell'agricoltura, circoscritto a zone determinate; nel restante territorio, sin dove può giungere una vegetazione economicamente utilizzabile, è la silvicoltura e la pastorizia che regnano, con tutte le industrie che vi si riconnettono, complementari fra loro.

Questa condizione ha il suo necessario riflesso nell'ordinamento della proprietà, vale a dire, la individuazione della proprietà si limita a pochi terreni suscettibili di coltura agraria; i pascoli, i prati, in parte gli stessi seminativi a coltura estensiva, debbono essere utilizzati associativamente, donde la persistenza della proprietà collettiva.

Il sostrato della tradizione, come ho accennato, è tecnico. Esso prende le mosse da forme primordiali di utilizzazione tecnica in comunione, cui corrispondono usi giuridici.

Per i terreni agrari non esiste, agli albori di un'agricoltura razionale, l'esigenza della conduzione in comune, e quindi, di forme di appartenenza in comunione. Anzi, l'azienda più produttiva è quella che si organizza su base unifamiliare.

Ora, mentre le esigenze delle più moderne e razionali tecniche agricole mettono in crisi il principio romano della libera divisibilità dei fondi, sensibilizzano agricoltori e lo stesso legislatore verso forme di gestione associata e pongono il problema di una revisione dello stesso regime della proprietà terriera e della successione ereditaria nel fondo rustico, i progressi della tecnica dell'allevamento hanno confermato l'utilità e la necessità che i pascoli non siano divisi. Anche se le moderne tecniche si discostano sensibilmente dalle antiche, permane pur sempre la necessità per gli allevatori di disporre di ampi pascoli la cui utilizzazione razionale può avere luogo soltanto ad opera di imprese capitalistiche, di imprese di allevatori associati o di imprese pubbliche.

Tale necessità, insieme con quella della difesa del suolo, che ispira la legislazione sulla montagna in genere, è alla base della disciplina che il capo II della legge 16 giugno 1927 detta in materia di « terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente ».

Com'è noto l'art. 11 della legge citata 16 giugno 1927, n. 1766 (il quale riproduce l'art. 9 del R. decreto legge 22 maggio 1924, n. 751) così recita:

« I terreni assegnati ai Comuni o alle frazioni in esecuzione delle leggi precedenti relative alla liquidazione dei diritti di cui

all'art. 1, e quelli che perverranno ad essi in applicazione della presente legge, nonché gli altri posseduti da Comuni o frazioni di Comuni, Università ed altre associazioni agrarie e comunque denominate, sui quali si esercitano usi civici saranno distinti in due categorie:

a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente;

b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria ».

L'art. 12 della stessa legge del 1927 (art. 10 del Regio decreto legge del 1924) assoggetta i terreni di cui alla lettera *a*) alle norme stabilite nel capo II del titolo IV del Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, riguardante la gestione dei patrimoni silvo-pastorali dei Comuni ed altri Enti, pone il divieto di alienazione ed il vincolo di destinazione dei terreni stessi, (salvo autorizzazione del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste) e dispone che i diritti delle popolazioni su di essi siano esercitati in conformità del piano economico di cui all'art. 135 del citato Regio decreto legge del 1923 e delle altre norme di cui allo stesso Regio decreto legge.

L'assegnazione dei terreni alle categorie *a*) e *b*) viene effettuata « contemperando i bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo o pascolivo nazionale in base ad un piano di massima compilato da un delegato tecnico designato dal Commissario, previa autorizzazione del Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste» (art. 14 della L. n. 1766 del 1927).

Sempre la legge del 1927 (art. 17) fa espresso riferimento alla eventuale gestione dei terreni di cui alla lett. *a*) dell'art. 11 con la nomina di un direttore tecnico ai sensi del R. decreto legge n. 3267 del 1923, investendo il medesimo anche delle funzioni di cui all'art. 15.

Il richiamo alle leggi in materia forestale e montana costituisce un elemento caratteristico del sistema, in cui normativa in materia di boschi e pascoli demaniali e normativa in materia montana si integrano in un tutto armonico.

L'orientamento verso la divisione delle terre e la proprietà individuale, che ispirò con minori temperamenti la legislazione preunitaria in materia di usi civici, appare chiaramente superato per quanto riguarda boschi e pascoli nella legge n. 1766 del 1927. Se si pensa che tale legge venne emanata in un clima di rivalutazione dei principi romanistici, e che il diritto romano conobbe, accanto a forme di godimento comune di boschi e pascoli pubblici, anche la singola porzione di bosco destinata ad « instrumentum fundi » (Trifone), mentre forme di godimento in co-

munione anche di diritto privato (ma a mani riunite) sono proprie del diritto germanico, si può valutare in quale misura l'esigenza tecnica della gestione di boschi e pascoli in unità di ampia estensione influisca sulla formazione della norma consuetudinaria prima e successivamente di quella scritta, anche se, quest'ultima non corrisponde esattamente ai modelli ispiratori di una politica legislativa.

Il prevalere, nei tempi più recenti, di forme sempre più evolute di economia diretta e l'inserimento, in particolare, del nostro Paese nella Comunità Europea, influiscono sulle linee direttive della nostra politica legislativa in materia agraria in senso produttivistico: ciò che comporta una particolare sensibilità del legislatore per gli aspetti tecnici della materia da disciplinare.

La conoscenza dei dati economici di base ed il contemperamento delle posizioni tradizionali di diritto e delle istanze sociali con le esigenze dell'economia e della tecnica sembrano ispirare in larga misura il disegno di legge delega per il riordinamento e l'aggiornamento della vigente legislazione sugli usi civili attualmente all'esame del Senato. Con tale disegno di legge ben possono armonizzarsi, come vedremo, norme per l'utilizzazione razionale dei pascoli di Comuni e comunanze.

3. *Segue. Comunioni di diritto pubblico e comunioni di diritto privato.*

Se ai fini del problema della disciplina dei pascoli montani il fattore tecnico ha importanza determinante, non possono però essere pretermessi gli aspetti giuridici che esso presenta in relazione ai diritti di singoli o di collettività.

La necessità di conservare vasti appezzamenti indivisi per il pascolo venne avvertita, almeno per quanto riguarda l'*ager compascuus*, anche dai Romani, nonostante la prepotente tendenza della loro politica agraria verso la divisione dei fondi (Brugi). Il pascolo in comune si esercitò, peraltro, su terreni dello Stato o di enti locali come colonie e *municipia* (Trifone).

La tradizione germanica, invece, conosce forme di godimento comune ed appartenenza comune cui possono ricollegarsi le comunioni di boschi e pascoli appartenenti a gruppi di famiglie *iure privatorum* ma con vincolo di destinazione e di indivisibilità.

Normalmente è difficile stabilire con esattezza quale sia l'origine del godimento comunitario di determinati boschi e pascoli. Si « intuisce » da qualche Autore in qualche caso un'antica origine italica pre-romana (Bolla), ma il succedersi nei tanti secoli della

nostra storia, di dominazioni, infeudazioni, autonomie comunali, con la costante dell'affermazione del dominio eminente della mano pubblica su vastissime estensioni di terreno, fa sì che più del dato formale di un titolo originario conti la coscienza da parte di un gruppo sociale di essere titolare di un diritto di godimento con particolari caratteristiche. Tale coscienza può riposare sul ricordo di un antico titolo rinverdito dall'esercizio dell'attuale godimento, ma può anche fondarsi piuttosto sull'attività. In quest'ultimo caso si verifica il fenomeno che chi esercita l'attività e nel tempo stesso la presume conforme ad un titolo pretende la conferma dell'antico titolo o il riconoscimento di un nuovo titolo, corrispondente all'attività. Ciò è importante soprattutto con riferimento a quelle comunità che godevano agli inizi di terre civiche poi allodializzate. In tal caso l'art. 2 del decreto 25 novembre 1806 del Regno d'Italia consentiva la prova dell'acquisto con denaro proprio da parte di « antiche originarie persone » e l'art. 5 contemplava l'acquisto da parte di dette « originarie persone in società consorziale o privata per sé, e discendenti o eredi e successioni loro ». Vero è che la norma, in armonia con il sistema, prevedeva la divisione della proprietà consorziale; ma ciò che interessa qui rilevare è come riconoscesse l'esistenza di particolari forme di proprietà comune di diritto privato di antica origine.

Contro il rigore della ricordata norma un attento studioso dei problemi che ci interessano, immaturamente scomparso, osserva: « Ma se il titolo non esiste o non è comunque rintracciabile, non è detto che si debba ignorare tutto un generale o costante processo storico di evoluzione verso la proprietà privata, solo perché taluni gruppi di condomini, anziché ripartirsi definitivamente le terre, le hanno mantenute in comune per cause che possono essere diverse da luogo a luogo, ma che si riassumono sempre in un'esigenza economica di un determinato clima storico. In altre parole, da un originario collettivismo o da originarie concessioni è inarrestabile il moto verso la proprietà individuale, ed il fenomeno è perfetto e compiuto anche se la proprietà privatizzata è — per volere dei partecipanti — conservata in consorzi di famiglie con godimento collettivo o con godimento periodico di ognuna di esse secondo norme via via formatesi attraverso le consuetudini e poi trasfuse negli statuti o nei landi. Se si ritiene legittima la formazione della proprietà individuale attraverso il fenomeno indicato, non si può negare legittimità alla proprietà collettiva che è un aspetto particolare della prima: se il ciclo è chiuso già da secoli, non si vede come ora possa rimettersi in discussione il titolo di provenienza dei beni » (Frassoldati).

Qualunque sia il titolo dell'appartenenza in comune, esso si ricollega ad un'attività passata e conserva la propria efficacia nel tempo sulla base della continuazione di un'attività. Tipico è il caso della privatizzazione di terre « quando è intervenuto il fatto decisivo che quelle terre erano state redente e bonificate dal gruppo partecipante che, per ciò stesso, le considera ormai sue, salvo il tenue canone all'antico *dominus.* La formazione dell'albo chiuso dei partecipanti esprime una legittima difesa contro i sopravvenuti a bonifica compiuta » (Frassoldati; v. anche Bognetti).

La breve digressione sulle origini di talune forme di proprietà comune non sembra inutile nell'economia della presente relazione ai fini di eventuali proposte che possono essere formulate nel Convegno per la valorizzazione di iniziative esistenti.

Non è, peraltro, questa la sede per una discussione delle varie forme di utilizzazione in comune di terre, specialmente boschivo-pascolivo. Ricorderemo soltanto che largamente diffuse sono, nell'Arco Alpino, Regole, Consorterie, Vicinie, Società di antichi originari etc., nelle quali il fenomeno della comunione su basi gentilizie è facilmente riconoscibile, quale che ne sia la origine.

Il fenomeno non è neppure ignorato nell'Appennino, ma vi è certo assai meno diffuso che sulle Alpi. Esso ha luogo e persiste, comunque, sulla base di condizioni tecniche, le quali favoriscono o rendono necessario il godimento comune di boschi e pascoli, sulla tradizione, sullo spirito d'intrapresa e, in particolare per quanto riguarda i boschi, sulla coscienza che il gruppo ha di essere custode di un patrimonio la cui conservazione interessa la collettività. Su tali basi socio-economiche si fondano connotati fondamentali della proprietà collettiva di diritto privato, quali sono l'appartenenza ad una collettività nel suo insieme e nella considerazione delle generazioni future e non ad una pluralità, donde l'indivisibilità ed il vincolo di destinazione. Se viene a mancare lo spirito originario che regge la tradizione, si manifestano tendenze eversive nel senso della divisibilità e del mutamento di destinazione, ciò dovrebbe implicare, normalmente, una valutazione ed una risposta negativa da parte dell'ordinamento dello Stato, sino a quando gli interessi della difesa del suolo e della produzione rischiano di essere compromessi dall'interversione dello spirito responsabile d'intrapresa di gruppi e da intenti di speculazione e di perseguimento di interessi soltanto individuali. La valutazione dell'ordinamento non può essere se non positiva dove la persistente vitalità e lo spirito di iniziativa del gruppo si orientano verso più avanzate tecniche di gestione economica collettiva, anche in forma industrializzata, nel geloso



I sindaci dei comuni montani a Washington il 12 ottobre davanti al monumento a Cristoforo Colombo



Il saluto del Presidente dell'UNCEM on. Ghio
(da sinistra: l'assessore provinciale geom. Giugiar, il sen. Magliano in rappresentanza del Sindaco di Torino, il relatore ufficiale avv. Oberto, il Vice Prefetto dr. Palladino)

Un aspetto della Sala delle Conferenze
al Salone Internazionale della Montagna durante lo svolgimento del Convegno

Il geom. Martinengo svolge la sua relazione
(da sinistra: l'altro relatore comm. Pancheri, il geom. Martinengo, l'on. Ghio, l'avv. Oberto che presiede, il Direttore Generale dell'Economia Montana e delle Foreste prof. Pizzigallo, il Segretario dell'UNCEM cav. uff. Piazzoni)

Il ricevimento all'Ambasciata d'Italia a Washington
(da sinistra: dr. Pastorino, Ministro Volpe, Ambasciatore Ortona, cav. uff. Piazzoni e signora)

Il Sindaco di Syracuse saluta i sindaci italiani

rispetto della tradizione (come avviene, ad es., nel caso di alcune Regole dell'Arco Alpno e di altre comunioni simili, le cui istanze sono state recepite dall'art. 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991 e dall'art. 30 del D.P.R. 16 novembre 1952, n. 1979 ed ora dal d.d.l. delega all'esame del Senato). Corollario dell'affermazione che precede è l'esigenza di una risposta positiva dell'ordinamento di fronte al fenomeno sociale della tendenza di residue unità di un gruppo verso forme associative moderne (cooperative). È questo un aspetto del problema che si pone nel presente Convegno.

Sin qui abbiamo parlato di forme di proprietà collettiva di diritto privato. Nella nostra Regione abbiamo alcuni esempi di « associazioni speciali di diritto privato ». Tra queste, un certo rilievo hanno quelle, ricordate dal Venanzoni, del Condominio boschivo di Sorti, proprietario di 646 ha., dei quali 450 boschivi e 196 pascolivi e della più modesta Società di Poggio Caprino, proprietaria di poco più di 70 ha. Informa il Venanzoni che le due « associazioni speciali « hanno stipulato una convenzione fra di loro e con la Comunanza Agraria di Sorti intesa a regolare il pascolo promiscuo nelle montagne di Sorti.

Altre forme di comunione, invece, hanno subito una rapida erosione ad opera di spinte individualistiche.

Precipuo interesse, dunque, hanno in questa sede i problemi di pascoli su suoli la cui *qualitas* è genericamente indicabile come demaniale o di uso civico, anche se riserve possono muoversi circa la esatta pertinenza di tale terminologia.

Il fenomeno economico e sociale che sta alla base della formazione di demani di uso civico di Comuni o Associazioni Agrarie è diverso da quello che sta alla base delle comunioni di tipo germanico di cui ho fatto cenno. Di fronte alle affermazioni di potere della mano pubblica non vi è un gruppo il quale rivendichi un titolo fondato su un'attività ed un vero e proprio condominio che investa tutte le utilità del suolo (salvo il senso di responsabilità per il bene comune), con esclusione di altri che non siano i discendenti delle famiglie originarie, ma una popolazione che difende l'antico diritto di far proprie utilità vitali che il bosco, il pascolo o comunque il suolo ha posto quasi naturalmente a sua disposizione. Si tratta di soddisfare bisogni vitali e non una consapevole esigenza di conservazione, miglioramento ed intrapresa. Anche quando una norma, come l'art. 9 della legge 24 giugno 1888, n. 5489 (serie 3ª), prevede l'affrancazione del fondo già gravato da usi civici a favore degli utenti mediante pagamento di un annuo canone al proprietario ove « si riconosca indispensabile per una popolazione che si continui nell'esercizio dell'uso, e la estensione del terreno da cedersi in corrispettivo all'affranca-

zione sia giudicata... insufficiente alla popolazione per proseguire come per il passato nell'esercizio della pastorizia o delle altre servitù, avuto riguardo alla condizione speciale dei luoghi », sembrano estranei alla norma stessa un fine produttivistico e la considerazione di una gestione organizzata o quanto meno di un principio di organizzazione.

Una forma di organizzazione è invece espressamente prevista e disciplinata, anche con il riconoscimento della personalità giuridica, dalla legge 4 agosto 1894, n. 397, il cui art. 1 è del seguente tenore: « Nelle provincie degli ex Stati Pontifici e dell'Emilia, le università agrarie, comunanze, partecipanze e le associazioni istituite a profitto delle generalità degli abitanti di un Comune, o di una frazione di un Comune, o di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi, o l'amministrazione sociale di mandrie di bestiame, sono considerate persone giuridiche. « Gli utenti ai quali sia stata o sarà assegnata la proprietà collettiva dei fondi ai termini delle artt. 3 e 9 della legge 24 giugno 1888, n. 5489, sono, per virtù della presente legge, costituiti in associazioni considerate egualmente persone giuridiche » (vedi anche artt. 11 e 12).

La norma, evidentemente, riconosce formale efficacia ad ordinamenti di fatto già esistenti, e promuovere la creazione di nuovi ordinamenti, tutto regolando secondo schemi schiettamente pubblicistici.

Con riguardo agli ordinamenti presistenti potrà riscontrarsi in misura maggiore o minore la coscienza di un godimento comune che trascende i limiti della soddisfazione di bisogni primari individuali (sia pure nel rispetto di un regolamento) ed a proposito della quale può intravvedersi quasi un responsabile spirito di intrapresa comune. Simile fenomeno, peraltro, nelle forme più efficaci comporta spesso, come abbiamo visto, una forte spinta verso la rivendicazione di forme di proprietà collettiva privata. Da parte della proprietà collettiva gestita da associazioni agrarie di diritto pubblico o Comuni si avrà, invece, normalmente, amministrazione, godimento, piuttosto che spirito d'intrapresa collettiva. Ed il godimento potrà esplicarsi anche in forme indirette, come con la concessione del pascolo a terzi.

4. *Boschi e pascoli di Comuni o comunanze nella legge* 16 *giugno* 1927, *n.* 1766 *nella realtà presente.*

Una tendenza uniformatrice e modificatrice di tradizioni locali, specie se in esse si possono ravvisare aspirazioni di autono-

mia, prevalse nella legge 16 giugno 1927, n. 1766 e nel regolamento per la sua esecuzione (R. decreto 26 febbraio 1928, n. 332). La disciplina instaurata da detti provvedimenti ignora (salvo l'eccezione prevista dall'art. 65 del regolamento, riguardante peraltro le sole terre atte a coltura agraria) le forme di proprietà collettiva di cui abbiamo parlato, e conosce soltanto la gestione delle terre demaniali da parte di associazioni di natura pubblicistica o Comuni. Ciò non soltanto costituisce una potente remora, un ostacolo insormontabile al sorgere di nuove comunanze di diritto privato, ma dà luogo anche a una « deminutio » nei confronti di comunioni di diritto privato già esistenti, che solo in rari casi riescono a provare l'antica origine ed a svincolarsi dalla rigida uniformazione operata dalla legge n. 1766 del 1927.

Se, peraltro, il legislatore del 1927 ha voluto ridurre a uniformità fenomeni diversi, e adattare alla multiforme realtà dell'Arco Alpino e di ampie zone appenniniche un regime ispirato piuttosto alla necessità di regolare situazioni proprie dell'Italia meridionale, con ciò creando situazioni di grave disagio soprattutto in zone molte progredite dell'Arco Alpino, deve riconoscersi la validità della fondamentale distinzione posta dall'art. 11 tra terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente e terreni utilizzabili per le colture agrarie, del vincolo di destinazione posto dall'art. 12, della forma di godimento disciplinato secondo un principio di organizzazione e dell'inscindibile collegamento posto in essere con la disciplina forestale dello stesso art. 12 e dell'art. 14.

Dopo oltre quarant'anni dall'entrata in vigore della legge numero 1766 del 1927, all'originaria consistenza dei boschi e pascoli di Comuni o Comunanze si sono aggiunti quelli provenienti da reintegre, da divisioni o da affrancazioni ai sensi dell'art. 9 R.D. 3 agosto 1891, n. 510 (art. 7 legge n. 1766 del 1927).

Si tratta di un patrimonio imponente, se si considera che boschi e pascoli costituiscono una parte cospicua di un patrimonio di terreni di natura demaniale civica che supera i tre milioni di ha. (informa la relazione Faraone che le operazioni di verifica demaniale espletate alla data del 31 dicembre 1963 in 3887 Comuni hanno portato al definitivo accertamento di ha. 2 milioni 218.036 di terreni di indiscussa natura demaniale civica, ma operazioni sono tuttora in corso in 3.257 Comuni e non sono state ancora iniziate in 966 Comuni).

Tale patrimonio è soggetto all'erosione che consegue a sdemanializzazioni autorizzate, a vendite irregolari, che danno luogo a situazioni di fatto tendenti a consolidarsi, ad occupazioni abusive ed a legittimazioni di occupazioni. Sono, questi, fenomeni

che colpiscono principalmente terreni coltivabili o edificabili o d'interesse turistico, ma la spinta verso la sdemanializzazione per fini edificatori e turistici si fa sentire anche nei boschi, e potrebbe interessare in un vicino domani i pascoli.

Mentre, come si è detto, si riaccende l'interesse ai demani di uso civico per fini assai diversi dalle originarie utilizzazioni, aumenta il disinteresse per le forme classiche di utilizzazione, e talvolta importanti demani vengono addirittura abbandonati.

Ciò, non è indice, peraltro, dell'impossibilità di una proficua utilizzazione dei terreni di cui trattasi. Non è in crisi la potenziale attitudine a produrre di tali terreni, ma l'utilità delle antiche forme di godimento. Come il diritto di legnatico corrisponde a bisogni oramai superati dalle popolazioni e cede il passo a forme di utilizzazione industriale del bosco i cui utili assicurano tra l'altro alla collettività i mezzi per la difesa del suolo, così la disponibilità di ampi pascoli naturali non è di per se stessa sufficiente a garantire la sussistenza degli allevatori non organizzati di pochi capi di bestiame.

Come è stato rilevato nei lavori preparatori del presente Convegno, occorre, per l'utilizzazione dei pascoli montani (come in ogni settore dell'economia) una « mente imprenditoriale », e ciò anche ai fini delle necessarie opere di miglioramento, come strade, recinzioni, manufatti, opere di custodia collettiva etc. (dr. Saccardi).

Orbene, proprio sotto questo aspetto, la legge del 1927 appare superata.

Il godimento individuale dei pascoli comuni è certamente anacronistico. Senza una moderna organizzazione collettiva esso si rivela antieconomico: del che si ha una chiara riprova nell'abbandono in atto dei pascoli.

Le Associazioni Agrarie, disciplinate dalla legge in vista di finalità diverse da quelle che oggi richiede la tecnica moderna dell'allevamento (specialmente nell'ambito del Mercato Comune Europeo), non sembrano idonee a dare vita a moderne forme di gestione collettiva di allevamenti in luogo del semplice pascolo di bestiame di allevatori singoli; né i Comuni hanno maggiori possibilità di promuovere iniziative in tal senso.

Poiché un'utilizzazione economica dei pascoli proficua anche in relazione alle esigenze del Mercato Comune è possibile, come è comprovato dalla esistenza di floride aziende private le quali dispongono di pascoli montani in quantità sufficiente per la razionale organizzazione di una media azienda, si pone il problema di adeguare la legge alle esigenze delle tecniche moderne, di estenderne i fini dall'amministrazione e conservazione all'impresa.

5. *I principi informatori del d.d.l. delega sugli usi civici e il problema dei pascoli montani.*

Della situazione di fatto determinatasi, ed in particolare: *a*) della minaccia di dispersione di ingenti ricchezze della collettività; *b*) delle mutate esigenze degli antichi utenti; *c*) dell'inadeguatezza della normativa esistente in relazione alle esigenze della moderna tecnica agricola (intendiamo l'espressione come comprensiva dell'allevamento) ha preso atto il Governo quando ha posto allo studio il riordinamento e l'aggiornamento della legislazione sugli usi civici ed ha presentato al Senato il relativo disegno di legge delega.

Non è stato trascurato il fenomeno della suscettività di terreni demaniali ad utilizzazioni extra-agrarie utili per la collettività, e si è mirato a consentire la valorizzazione di tali terreni evitando che siano oggetto di speculazioni e « prevedendo invece che — in via di massima nell'ambito degli stessi enti comunali — siano oggetto di programmazione o destinazioni di pubblico interesse » (così la relazione). Al fine di salvaguardare l'interesse della collettività il d.d.l. prevede all'art. 2, n. 7 l'alienazione di beni quando sussista un interesse pubblico in tal senso, con vincoli per il perseguimento degli scopi dell'alienazione stessa e « con opportune cautele per la determinazione di congrui corrispettivi e la destinazione degli stessi a favore della collettività ».

Specificatamente la relazione parla di « valorizzazione economica delle zone montane, ove prevalentemente ricadono i terreni di uso civico, nel quadro dell'attuale politica di conservazione dei boschi, rimboschimenti, difesa del suolo, miglioramento di pascoli », e l'art. 2, n. 1, *b*) del d.l.l indica tra i fini assegnati al legislatore quello di « favorire il miglioramento di boschi e pascoli ed il rimboschimento e la difesa del suolo, assicurando la destinazione a tali fini dei terreni idonei ».

L'indicazione non deve essere considerata isolatamente con il rischio di trascurare la necessaria comunione fra miglioramento dei pascoli ed impresa di allevamento. Se esistono terreni che hanno una precipua vocazione pascoliva; se la conservazione della relativa destinazione è riconosciuta utile ai fini dell'economia montana, tenuto conto anche della difesa del suolo, e se in questo quadro il legislatore prevede il miglioramento dei pascoli, occorre prendere in considerazione tale importantissimo elemento dell'azienda zootecnica in relazione all'impresa allevatrice.

La logica della politica dei pascoli e degli allevamenti non

può essere diversa da quella di terreni a colture agrarie e delle imprese di coltivazione.

Riguardo ai terreni a coltura agraria la relazione così si esprime: «... nel generale progresso agricolo che postula strutture nuove e più confacente assetto del regime fondiario, rilevante importanza acquista la disciplina dei terreni di uso civico, per una economica valorizzazione di notevoli superfici agrarie spesso irrazionalmente utilizzate. In tale prospettiva si inserisce il problema del potenziamento dell'impresa familiare... Sul piano generale, l'ammodernamento della legislazione... dovrà indirizzarsi verso i seguenti obiettivi: *a*) valorizzazione delle terre suscettibili di utilizzazione agraria, nel rispetto degli attuali obiettivi di politica agraria, ispirata tra l'altro alla tutela dell'unità fondiaria, al miglioramento strutturale mercé formazione di efficienti unità produttive inquadrabili nell'economia delle singole zone, al potenziamento della proprietà coltivatrice familiare ».

Tale orientamento è chiaramente rispecchiato dalle norme proposte. Invero l'art. 2, n. 1 del d.l.l. delega pone al legislatore il compito di « 1) adeguare la legislazione sugli usi civici alle attuali esigenze economico-sociali: *a*) garantire la conservazione dell'unità fondiaria e favorire la *formazione di efficienti unità produttive* per potenziare la proprietà diretta coltivatrice, mediante opportuna disciplina delle operazioni concernenti la liquidazione degli usi o il riparto o l'assegnazione dei terreni coltivabili, o per mezzo di altri strumenti come l'alienazione a favore della Cassa per la formazione della proprietà contadina o degli Enti di sviluppo ».

È evidente che si è preso atto dell'inadeguatezza del vecchio sistema, che portava alla distribuzione di quote di terreno di estensione minima, incrementando il fenomeno della polverizzazione nell'intento (che poi, di norma, non era neppure raggiunto) di soddisfare un grande numero di ex utenti.

Le esigenze della moderna economia, la necessità di tenere conto dell'agricoltura esercitata da vere imprese e la considerazione della professionalità che trova espressione nella particolare tutela del coltivatore diretto ispirano il d.d.l. delega in materia di terreni atti a colture agrarie.

Ma non diversa può essere, come si è detto, la logica delle innovazioni in materia di pascoli ed aziende zootecniche, anche se alquanto diversi possono essere gli strumenti per il perseguimento del fine.

Afferma la relazione che « ... la legge del 1927 tende ad una cristallizzazione di situazioni che non ha permesso l'adeguamento dei suoi strumenti al sopravvenuto diverso ambiente econo-

mico e sociale » e che occorre provvedere ad una revisione delle disposizioni vigenti « ... per conferire alla legislazione una maggiore aderenza alla realtà sociale ed economica nella quale, con il progresso dei tempi e le mutazioni ambientali, sono venuti a trovarsi i diritti di uso civico e i demani civici ».

Per allinearsi alle esigenze del mutato ambiente economico sociale occorre prendere atto che gli antichi bisogni cui sopperivano i pascoli demaniali non corrispondono alle esigenze di una moderna economia e non possono costituire nei residui interessati stimolo sufficiente per vitalizzare e attivizzare gli enti oggi investiti della funzione di curare il miglioramento dei pascoli.

L'allevamento può essere ancora praticato con vantaggio soltanto se organizzato in dimensioni cui può attingere soltanto la media impresa privata o l'impresa cooperativa. Vero è che l'Amministrazione dei terreni pascolivi è cosa diversa dall'impresa di allevamento che utilizza i pascoli. Ma nel sistema attuale amministrazione ed attività di godimento degli utenti sono strettamente connesse o rispondono ad un sistema finalizzato alla tutela del godimento dei singoli utenti quanto più possibile diffuso e non alla gestione produttiva organizzata in impresa.

In tale sistema, quando alcuni soltanto degli aventi diritto al pascolo esercitano l'allevamento (è questa già una situazione abbastanza favorevole: spesso infatti nessuno più si dedica all'allevamento del bestiame), costoro talvolta esercitano qualche attività in comune e si servono di qualche attrezzatura comune, ma il loro spirito imprenditoriale si arresta quando si tratta di prendere iniziative per il miglioramento dei pascoli delle Comunanze. Principale remora al processo di ammodernamento dell'azienda zootecnica sono la difficoltà di ottenere i contributi statali e l'insicurezza di poter godere nel tempo il pascolo migliorato per iniziativa di pochi animati da serio spirito di intrapresa al riparo da intrusioni di elementi che vantino un titolo meramente formale e non abbiano contribuito a dar vita alle aziende zootecniche.

Si ripete, sul piano dell'interesse derivante da un titolo insufficiente, il fenomeno che abbiamo visto verificarsi quando una comunione rivendica la propria natura privata per mettersi al riparo da pretese di terzi sui beni che la comunione ha migliorato con sacrificio di un originario gruppo familiare. Si tratta di conciliare le legittime aspettative degli allevatori più attivi con i diritti degli altri originari utenti. Ciò non sembra, peraltro, difficile, nello spirito del d.d.l. delega per il riordinamento e l'aggiornamento della legislazione sugli usi civici.

Accanto all'ipotesi dell'esistenza di residui gruppi di utenti

dediti all'allevamento e dotati di spirito imprenditoriale va presa in esame quella della carenza assoluta di utenti: ipotesi tutt'altro che fuori del reale, se si considera che molti pascoli erano concessi ad allevatori che vi si recavano da altre regioni. Cessata la transumanza, è venuta a cessare qualsiasi utilizzazione del pascolo. Ma i pascoli esistono ancora, e sono ancora proficuamente utilizzabili. Anche in tale ipotesi occorre ammodernare la disciplina della legge del 1927. Ed anche in tale ipotesi un ammodernamento è possibile nello spirito del d.d.l. delega.

6. *Concrete possibilità di avviare a soluzione il problema dei pascoli montani.*

Occorre, al fine di avviare a concreta soluzione il problema dei pascoli montani di Comuni o Comunanze, partire da un dato tecnico. Per la nostra Provincia, come per molte altre, esiste la concreta possibilità di allevamenti bovini redditizi anche in relazione al Mercato Comune Europeo in aziende di media grandezza, purché esista la possibilità di autoproduzione di foraggio in terreni di pianura e di godimento di ampi pascoli montani. La redditività delle aziende è condizionata, oltre che da tali elementi, dalla necessità di poche unità lavorative: ciò che si ottiene con impianti e gestione comuni. In tale quadro il pascolo montano è l'utile o indispensabile complemento dell'azienda che comunque disponga di terreni di pianura a colture foraggere in estensione proporzionata al fabbisogno invernale di una quantità di bestiame proporzionata a sua volta alla capacità produttiva del pascolo montano.

Quanto al titolo del godimento, non è certo necessario che esso sia la proprietà. È sufficiente che sia tale da assicurare all'allevatore la continuità dell'impresa per un lungo periodo di tempo, tale da giustificare la spesa affrontata per il miglioramento dei pascoli.

Se, dunque, si vuole evitare il degradamento dei pascoli e perseguire la loro utilizzazione secondo le esigenze della moderna economia agraria, deve superarsi il sistema del semplice godimento del pascolo da parte di allevatori isolati, ed eleggersi quello della creazione di moderne aziende zootecniche. Il godimento dei pascoli, cioè, deve essere assicurato ad imprese le quali dimostrino di disporre della necessaria capacità tecnica e di terreni in pianura per la produzione del foraggio e bestiame in quantità proporzionata al pascolo montano.

Assoluta preferenza nelle concessioni dovranno avere gli al-

levatori associati i quali rivestono anche la qualifica di utenti. A ciò potrà provvedersi mediante concessioni amministrative, dietro corrispettivo, di un terreno comune. I diritti degli altri originari utenti che non esercitino più l'allevamento saranno rispettati proprio per l'esistenza di un canone di concessione. Peraltro, potranno essere studiate, nel rispetto dell'interesse di chi ha affrontato il primo sforzo imprenditoriale, forme di accesso alla associazione di allevatori da parte di utenti che si vogliono dedicare all'allevamento. Potrà essere richiesto che gli allevatori i quali intendono ottenere la concessione di pascoli debbono associarsi in cooperative, e potranno prevedersi i casi in cui altri utenti oltre i soci fondatori potranno entrare a far parte della Cooperativa.

Ove forme di godimento associato da parte degli originari utenti non esistono, esse potranno venire promosse. Solo come estrema ipotesi potrà prevedersi la concessione dei pascoli a non utenti (con preferenza per le cooperative di allevatori diretti).

In ogni caso dovrà essere assicurata alle cooperative di allevatori o ai concessionari dei pascoli in genere la possibilità di eseguire i miglioramenti cui non provvede l'ente gestore, godendo di tutti i finanziamenti e di tutte le agevolazioni previste dalle leggi per il miglioramento di pascoli, eventualmente con la fidejussione dell'ente gestore.

Un aspetto fondamentale del problema è se Comuni ed Associazioni agrarie siano gli enti più idonei ad affrontare i compiti relativi alla formazione della cooperazione ed alla concessione dei pascoli ad imprese efficienti (previo controllo dell'efficienza) ed a prendere iniziative per i miglioramenti o prestare fidejussione per i debiti contratti dai concessionari per l'esecuzione degli stessi.

Ritengo che Comuni ed Associazioni, i cui compiti in materia sono stati per tanto tempo diversi, possano in molti casi avere scarsa attitudine ai nuovi compiti. A tale carenza si potrebbe supplire con la concessione, da parte di Comuni o comunanze, dei pascoli agli Enti di sviluppo perché ne curino la razionale utilizzazione mediante concessioni a cooperative di allevatori, ove Comuni e Comunanze non ritengano di poter provvedere a ciò efficacemente.

Tutto ciò appare conforme allo spirito del d.d.l. delega attualmente all'esame del Senato, se si pone mente alla considerazione della produttività delle aziende che lo ispira ed all'intervento degli Enti di sviluppo che vi è previsto al fine « di garantire la conservazione dell'unità fondiaria e favorire la formazione di efficienti unità produttive » (art. 2, n. 1, a).

Una maggiore specificazione dell'art. 1, n. 1, *b*) riguardante il miglioramento dei pascoli appare peraltro auspicabile. Tenuto conto di ciò che per unità produttiva efficiente devono intendersi nella materia che ci interessa l'azienda di cui sopra abbiamo delineato i connotati essenziali, o altri tipi di aziende per l'allevamento di bestiame diverso dal bestiame bovino, la norma potrà applicare alla materia dei pascoli montani principi simili a quelli che ispirano la precedente lett. *a*) in materia di terreni atti a coltura agraria. Ovviamente dovranno essere salvaguardate la destinazione e l'indivisibilità. Non dunque assegnazioni in proprietà, ma concessioni amministrative. Inoltre le dimensioni dell'azienda zootecnica con godimento di pascoli montani devono essere ben maggiori di quelle delle aziende coltivatrici, perché si possa parlare di efficiente unità produttiva. Tutto ciò potrà essere formulato sinteticamente, senza alterare la fisionomia del d.d.l. delega.

Poiché è aperto il problema se la materia debba considerarsi di competenza statale o regionale, e il problema fondamentale dell'utilizzazione può presentare aspetti diversi da Regione a Regione, sembra anche opportuno che la norma precisi i requisiti minimi per ottenere la concessione (se il concessionario debba essere una cooperativa regolata dal diritto comune o se possa introdursi un nuovo tipo associativo o ritenersi sufficiente qualsiasi forma associativa anche senza personalità giuridica; se possano farsi concessioni a imprenditori non allevatori diretti) in modo che la norma si presti egualmente bene ad essere qualificata come delega al Governo o come legge cornice.

Discorso simile può farsi con riguardo all'iniziativa per i miglioramenti, all'ammissione a contributi dello Stato ed alle relative garanzie.

Dal colloquio, con politici, economisti, tecnici e, soprattutto, con presidenti di comunanze e sindaci, potrà scaturire, come ci auguriamo, nel presente Congresso, una concreta proposta nel tenore della norma.

VALORI ECOLOGICI
delle istituzioni tradizionali e necessità di un chiaro parametro per l'applicazione dell'Art. 34 L. 25-7-1952 n. 991 (*)

di CESARE TREBESCHI

1. Un bilancio del convegno odierno sarà possibile solo dopo un'attenta rilettura di tutti gli atti: ma già ora sembra di poter rilevare un certo iato tra giuristi e amministratori che pur con diverse motivazioni e con diversi criteri hanno — mi pare concordemente — sostenuto la validità delle forme collettive propugnando l'opportunità di valorizzarle, e tecnici che hanno denunciato la decadenza di queste istituzioni suggerendo la loro inidoneità ad esperimentare quelle nuove e migliori formule agronomiche e zootecniche che Ispettorati forestali ed Enti di sviluppo dovrebbero introdurre nel patrimonio delle Comunanze.

È troppo ovvio che la soluzione « tecnica » non è, da sola, sufficiente, se affidata a quegli stessi uomini che si sarebbero dimostrati incapaci d'amministrare i patrimoni collettivi e di eseguire le istruzioni tecniche che non mancarono (magari contraddittorie!) anche negli scorsi decenni. È necessario risalire a monte, alla ricerca d'una sutura tra la tecnica e le istituzioni.

2. Al recente convegno (1) di Rovereto su l'insediamento turistico e residenziale dell'ambiente montano dell'arco alpino, scienziati (2), urbanisti (3), giuristi (4) si sono trovati concordi sulla necessità di superare interventi puramente settoriali per di-

(*) Intervento al Convegno di Macerata.

fendere nel suo insieme l'equilibrio della natura: sulla necessità cioè di riconsiderare tutta la politica della montagna — e non soltanto quella — alla luce di ritrovati valori ecologici.

Senza addentrarci qui in discussioni e disquisizioni — peraltro non certo d'interesse soltanto accademico — su ecosistemi piccoli e grandi, naturali, quasi-naturali, seminaturali, artificiali, gioverà tuttavia ricordare che più lunghi sono i cicli vitali delle risorse presenti in una determinata zona, e più vasto sarà l'equilibrio che l'uomo deve considerare e ricercare nei suoi insediamenti; gioverà osservare ancora che gli insediamenti stessi si inseriscono come una componente quasi naturale nell'ecosistema, con tutti i loro istituti e le loro tradizioni.

Se invero già nel secolo scorso F. Bastiat poteva dire che *l'umanità intera è un insieme di solidarietà che si incrociano*, la grande riscoperta del nostro secolo è l'estendersi di questa solidarietà a tutta la biosfera, è la ricchezza e la varietà di legami e di interferenze che sono alla base di tutto l'equilibrio della natura.

Non per nulla il Presidente Benedetti insisteva stamane perché si inquadrasse il problema in un contesto generale.

3. In una recente ricerca sull'ordinamento agro-silvo-pastorale dei Comuni montani negli antichi statuti rurali (5) abbiamo cercato di evidenziare come proprio nella storia dei nostri boschi, delle nostre montagne, delle nostre colline — dove tutto non sia distrutto da devastazioni belliche, o da usurpazioni di potenti, o dall'usura di un'economia che nell'assumere maggior respiro non ha saputo rispettarli — si possa leggere l'immagine di una popolazione, laboriosa e tenace nel difendere un principio di solidarietà che supera il tempo e la natura: non solo tra uomo e uomo, ma tra generazione e generazione, e tra la famiglia dell'uomo ed il regno delle risorse naturali.

In questi statuti adottati anche da comunità piccolissime si codificava lo sforzo, vorremmo dire religioso, di difendere il patrimonio naturale nell'arco e nella prospettiva di più generazioni, creando istituti od istituzioni che lungi dal recare violenza alla natura venivano un po' alla volta omogeneizzati in essa fino a farne parte integrante.

Come non ricordare qui le pagine di Carlo Cattaneo sull'ordine irrigatorio lombardo, che così suggestivamente esemplificano l'armonia delle notizie « naturali e civili » sulla Lombardia?

4. E non sembri in contrasto con quelle questa bellissima pagina di V. Giacomini al convegno di Rovereto:

« Quanto suonano ironiche alcune espressioni vanagloriose

che uomini della tecnica hanno pronunciato specialmente in un recente passato: parlavano di redenzione della terra quando distruggevano senza conoscerne l'importanza, gli ecosistemi palustri litorali; parlavano di miglioramenti e di bonifiche, quando dissodavano gli ultimi ecosistemi forestali di alcune montagne del Sud; parlavano ancora di progresso civile quando disseminavano vanamente progetti agrari là dove esistevano soltanto ecosistemi a vocazione forestale e pastorale. Quei tecnici tuttavia non erano stati avvertiti ed agivano in situazioni economiche assai diverse da quelle attuali: oggi gli avvertimenti non mancano, si aggravano quindi le nostre responsabilità. » (6)

Certamente, noi non siamo nati per servire la terra: ma è nostra responsabilità servirci della terra e delle risorse naturali in modo da non alterarne irrimediabilmente l'equilibrio, in modo da non scatenare, attraverso una serie di reazioni a catena, una degradazione distruttrice.

Può, e come, integrarsi « l'uomo civile » nell'equilibrio dei cicli vitali, in quello che viene definito un ecosistema? È sempre Giacomini a ricordare l'esempio dell'Appennino, ove una sorta di simbiosi vitale si è stabilita tra uomo, pecora e prateria di altitudine; e non meno fondatamente si può ricordare l'armonizzazione dei valori umani — anche giuridico sociali — con le risorse agro-silvo-pastorali dell'arco alpino.

Anche giuridico-sociali: perché, come si è detto, certe vallate alpine offrono l'esempio di istituzioni che attraverso la decantazione e la sedimentazione di esperienze millenarie si sono così radicate nel genio della popolazione da costituirne parte integrante e caratteristica peculiare.

5. Ci sia consentito mutuare dalle scienze naturali un altro concetto che consente forse di meglio illuminare problema e soluzioni proposte; per il fenomeno degli *endemismi*, in certe zone protette dalla natura è possibile ritrovare in uno stato di intatta ed immutata conservazione, non alterate pur attraverso innumeri cicli, determinate specie vegetali ed animali generalmente scomparse.

Questo è forse vero anche per quelle istituzioni, per quelle forme di collettivismo agrario, che con scelta lungimirante la Camera di Commercio di Macerata ha posto come tema dell'odierno convegno.

6. Non si tratta, certamente, di una problematica nuova. Nella relazione al Ministero della Costituente per la Commissione Economica, M. Rossi Doria sottolineò la minaccia della legge

16 giugno 1927 per gli usi civici, che ispirata a criteri uniformi, andava travolgendo istituzioni di fondamentale importanza per la montagna e chiese conseguentemente che ne venisse sospesa l'applicazione in attesa di una nuova disciplina.

In effetti, a livello legislativo nel periodo 1924-1928 la politica di riordinamento degli usi civici e dei domini collettivi fu ispirata ad alcuni principi fondamentali, di dervazione napoletana, in netto contrasto con i suggerimenti della prevalente dottrina: il Curis che ebbe gran parte nella definitiva redazione della nuova legge, parla esplicitamente di principi da lui sostenuti *contro la giurisprudenza e la dottrina dominanti* che ritenevano legittimo (ed opportuno) il diritto degli originari e delle classi al godimento delle terre collettive (8).

In particolare interessa qui sottolineare la tendenza a livellare sotto un'unica ed uniforme disciplina legislativa ed amministrativa (centralizzata quest'ultima nel Ministero dell'Agricoltura e Foreste) situazioni tra loro eterogenee sia geograficamente (come quelle dell'arco alpino e degli Stati meridionali), che storicamente (come quelle di origine civica, feudale e agnatizia), e giuridicamente (9).

Il disagio che nacque da questa confusione (particolarmente grave ed iniquo laddove tentava di ridurre entro un unico binario fenomeni opposti come appunto quello civico ed associativo), finì per paralizzare l'attività di liquidazione, che infatti si va stancamente trascinando da parecchi decenni, e per imporre un radicale ripensamento del problema, sotto il profilo sostanziale e sotto quello procedurale.

Ancora stamane, il Presidente del Consiglio superiore della Agricoltura nel suo intervento ha parlato di due milioni di ettari acquisiti al demanio civico dall'inizio delle operazioni alla fine del 1968: gli accertamenti cioè non hanno fatto alcun progresso rispetto alle indicazioni del 1963. Ma non può essere altrimenti: il Consigliere De Robertis ha confermato oggi che al Commissariato di Bologna per la liquidazione degli usi civici i giudici completamente assorbiti dalla giustizia ordinaria lavorano con passione, ma solo nei ritagli di tempo: tanto che lungi dal promuovere accertamenti d'ufficio (e questo sarebbe il cardine fondamentale della disciplina del 1927) devono aspettare isolate e saltuarie richieste di pareri; devono aspettare addirittura — se abbiamo ben capito — la morte dei loro Istruttori demaniali, con la speranza di poter trovare almeno una piccola parte di quegli accertamenti che gli stessi non hanno portato con se nella tomba, o non hanno affidato alla premura degli usurpatori!

Forse, se la Corte Costituzionale avesse tenuto presenti anche

queste paradossali situazioni, non avrebbe offuscato, col recente colpo di spugna (11), tutta la propria giurisprudenza in tema di Giudice naturale.

7. Il problema tuttavia non è soltanto strumentale: impinguare gli organici (12) e rivedere le tariffe professionali (13) può essere necessario, ma non è certo sufficiente. Come si è detto, il disagio provocato da un secolo e mezzo di attività liquidatoria ha imposto una revisione anche dei principi sostanziali.

In effetti, e risulta anche dagli interventi odierni — che parlano tutti di paralisi, non di liquidazione delle Comunanze — neanche il legislatore del 1927, pur con l'appoggio del regime podestarile che avrebbe dovuto affiancare a livello locale l'autoritarismo dei Commissariati, riuscì a coronare l'ambizione di giungere ad una totale e definitiva e radicale liquidazione degli usi civici e delle forme collettive.

Queste ultime anzi in molte parti riuscirono a tener testa alla volontà eversiva ed alle sopraffazioni delle diverse amministrazioni italiane e — per l'arco alpino — asburgiche, ed il ripensamento che ne conseguì durante la Costituente condusse a capovolgere la tendenza livellatrice, con l'affermazione di un principio generale nuovo che riconosce, ed in molteplici disposizioni costituzionali ed ordinarie sancisce le particolarità regionali e addirittura provinciali della materia degli usi civici e delle forme collettive, e la sua assoluta irreducibilità ad un unica disciplina.

8. Nel subito dopoguerra, un convegno organizzato a Bologna dalla Consulta Regionale delle Tre Venezie aveva reclamato unanime il riconoscimento espresso delle Comunioni delle famiglie regoliere alpine da disciplinarsi sulla base di vecchi e nuovi statuti (14).

Autorevoli voci si levarono a formulare voti e proposte affinché nella nuova legge per la valorizzazione delle regioni montane, si colmasse la lacuna delle vigenti disposizioni e si restituisse la proprietà comune dei montanari alla sua libertà (15) (atti gergofili 1948-147); il voto dell'Accademia dei Gergofili (che peraltro si poneva sulla linea di pensiero dei più illustri storici del diritto) trovò echi e consensi nelle più diverse sedi regionali (16), nazionali (17), ed europee (18), (Assemblea generale della Confederazione Europea dell'Agricoltura, Vienna 1957; convegno per una politica di sviluppo della regione alpina, Trento 1959; Assemblea Nazionale dell'UNCEM, 1961) e non restò lettera morta.

9. Anzitutto, come si è detto l'ordinamento costituzionale

affermò inequivocabilmente l'aspetto particolaristico della materia, assegnando alle Regioni a Statuto ordinario competenze legislative in materia di agricoltura e foreste (19) (Costituzione Art. 117) e specificando la materia degli usi civici per le Regioni a Statuto speciale (20) (Statuto Siciliano art. 14; Statuto Sardo art. 3; Statuto Valdostano art. 2; Statuto Trentino-Alto Adige art. 11 e Statuto Friuli Venezia Giulia); mentre l'Assemblea Costituente con leggi ordinarie decentrava le funzioni amministrative e regionali in materia di usi civici, sempre per le Regioni a Statuto speciale con la devoluzione alla Corte di Appello di Palermo delle funzioni della corte d'Appello di Roma in materia di usi civici (21) (D.L. 2-3-1948 n. 141) e l'attribuzione rispettivamente alle regioni siciliana (22) (D.L. 7-5-1948 n. 789), sarde (23) (D.P.R. (19-1-1950 n. 327) e Trentine (24) (D.P.R. 17-7-1952 n. 1064) delle competenze amministrative del M.A.F. sempre in tema di usi civici.

Ma ciò che più interessa notare è la netta discriminazione delle Regioni Alpine dalle altre Regioni, con l'attribuzione alle prime di particolari competenze oltre che in materia di usi civici anche in materia di consorterie e promiscuità (25) (Val d'Aosta), comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini (Trentino); mentre si provvedeva con il D.L. 3-5-1948 n. 1104, ad analoga rivalutazione di antiche comunità per un territorio alpino (27) che non rientrava in una Regione a statuto speciale.

10. Una così chiara ed univoca inversione di tendenza nella politica legislativa in tema di istituzioni comunitarie, era destinata a concludersi con una norma di carattere generale che il legislatore ordinario dettava in occasioni della prima disciplina organica dei problemi della montagna, accogliendo alla lettera il suggerimento della dottrina più qualificata (28).

Si legge invero nella relazione del Ministro Fanfani all'art. 34 della L. 25 luglio 1952 n. 991 (29) (atti - Senato, dec. 2054, pag. 7) che la nuova legge avrebbe dovuto stabilire come le comunioni familiari delle regioni di montagna nell'esercizio dell'industria agro silvo pastorale continuassero a godere e ad amministrare i loro beni aviti in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore sotto cui sorsero. Questa norma atta a sanzionare una situazione di fatto incontrovertibile e posta ripetutamente in tutta la sua evidenza dalla dottrina, da due congressi regionali e nazionali per il risorgimento della montagna (Belluno 1945-Firenze 1946) e dai voti antichi e recenti fatti propri per invito del congresso nazionale di Firenze dell'Accademia dei Georgofili, considerando la specie della proprietà comune dei montanari, tende a restituire definitivamente questa alla disci-

plina dei propri statuti e laudi, distinguendo le terre civiche dalle terre privatizzate dal lavoro e dall'industria dei montanari.

Che la legge per la montagna sia la *sedes materiae* naturale per tale disposizione, si deduce, sempre secondo la citata relazione:

a) dalla stessa legge forestale vigente: la L. 30-12-1923 separatamente contempla gli usi nei boschi (titolo V) e i domini collettivi comunque denominati e quindi anche le vicinie, partecipanze, regole, ecc. (titolo IV, art. 150) e da loro facoltà di erigersi in aziende speciali governate dalle proprie assemblee e disciplinate dai propri statuti (art. 152).

b) da esigenze costituzionali: gli statuti regionali della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige distinguono gli usi civici dalle consorterie, partecipanze, masi chiusi, comunioni di famiglie regolate da laudi e consuetudini.

Ciò fa presumere che localmente (come si fa in tema di masi chiusi) si dispone di leggi locali;

c) *dall'esempio che ci viene dalla legislazione straniera*, e particolarmente da quella elvetica, austriaca, jugoslava, sovietica.

La relazione, dopo avere richiamato anche la disciplina dei paesi anglosassoni, celto-iberici, americani, arabi, ecc. concludeva: è ovvio pertanto che *ratione rei* la legge per la montagna, abbia riferimento alla conservazione di questi problemi comuni dei montanari, vere officine e sedi dell'industria agro silvo pastorale, come già ebbero a riconoscere Carlo Cattaneo, Stefano Iaccini, Gino Valenti, Giuseppe Toniolo, Ivanoe Bonomi.

11. Relatore di maggioranza fu un grande, non dimenticato geologo. Con franchezza montanara, Michele Gortani disse schiettamente che la legge in discussione era soltanto il primo passo e che si imponevano nuovi sostanziosi, ordinati e continui interventi statali atti a prevenire, sistemando bacini e corsi d'acqua, lo straripare dei fiumi e l'alluvionamente delle pianure. Ma si trattava allora di esaminare — disse Gortani — sia pure in armonia con tale grandiosa intelaiatura, come, e fino a qual punto difesa del suolo ed economia montana potessero avere influenza benefica l'una sull'altra, per concludere che questo risultato si poteva ottenere stimolando, aiutando, mettendo in moto queste influenze reciproche e che tale era il merito precipuo della legge, suscitando mercé l'accresciuto e l'assicurato concorso dello Stato l'iniziativa privata e richiamandola a collaborare all'intento comune anche, per esempio, con la razionale gestione dei patrimoni collettivi.

In conclusione secondo Gortani si trattava di rovesciare completamente le antiche posizioni tra forestale e montanaro.

È interessante rilevare che questo è forse l'unico problema sul quale ebbe a formarsi l'unanimità: la relazione di minoranza invero (30) si limitò ad osservare — senza essere contraddetta nelle repliche del relatore e del Ministro, che la nuova legge doveva intendersi innovatrice rispetto al decreto legge legislativo del 1948 per le regole Cadorine, e che in altri termini doveva ritenersi abrogata ogni legge regolante la materia in contrasto con i vecchi statuti e con le consuetudini.

Noi siamo d'accordo — disse F.G. Bettiol — che da mille anni a questa parte qualche cosa è pur mutato anche per queste comunità, le quali non possono conservare caratteri residui di epoca feudale, ma pensiamo che i montanari stessi abbiano la capacità di trasformarle in strumenti di vita democratica per il progresso delle popolazioni di montagna.

12. La formulazione definitiva della legge risulta da un emendamento così illustrato dal Senatore SACCO (31) (Atti Senato 33692): questa materia dovrebbe essere nella competenza delle Regioni e quindi è bene non pregiudicare ciò che le Regioni potranno con maggior competenza regolamentare occorrendo. L'articolo riproduce la sostanza della proposta ministeriale meglio rispondendo a concetti giuridici e precisando che nessuna innovazione è recata in questa materia: ovviamente rispetto a quello che venne definito; « il diritto anteriore (*sotto cui sorsero*, diceva il testo ministeriale) le antiche comunioni.

13. Il problema poteva quindi ritenersi risolto in sede legislativa.

A sua volta, la giurisprudenza, con inequivocabili affermazioni del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale e consultiva, confortate da conformi decisioni del Giudice ordinario, appariva non avere dubbi sull'origine storica e sulla reale natura giuridica delle comunioni familiari prese di volta in volta in esame, e con ripetute pronunce stabiliva — sia pure in casi di specie l'efficacia abrogativa del nuovo principio generale nei confronti di singole disposizioni della legge sugli usi civici.

Già la dottrina aveva affermato che l'art. 26 della Legge numero 1766 del 1927 deve ritenersi abrogato dall'art. 34 della legge sulla montagna, ed a maggior ragione deve riconoscersi tale efficacia abrogativa nei confronti dell'art. 59 del regolamento sugli usi civici. Il Consiglio di Stato pare esplicito in tal senso, e su un piano generale pertanto i dubbi sorti in sede d'applicazione

dell'art. 34 legge della montagna e 30 regolamento dovrebbero essere senz'altro superati affermando l'abrogazione di quelle disposizioni in tema di usi civici che risultassero in contrasto con le nuove nome.

14. Senonché, abbiamo avuto altre volte occasione di rilevare (32) come al cittadino interessi sino a un certo punto conoscere la volontà del Legislatore, e quella stessa del Giudice, in astratto, secondo una rigorosa interpretazione scientifica: al cittadino, che è sempre di fatto un « amministrato » e potenzialmente un giudicabile interessa sapere quale sia in concreto la legge, e come sia stata attuata *secundum id quod plerumque accidit*.

Ora, stranamente, l'art. 34 non ha avuto applicazione nemmeno dopo la pubblicazione del regolamento, che all'art. 30 specifica la disciplina delle comunioni familiari.

Quelle sopravvissute alle defaticanti battaglie politiche e giudiziarie hanno dovuto continuare la loro lotta: per difendere la loro autonomia, il loro patrimonio, la loro stessa esistenza, ed il nostro ecosistema, troppo spesso proprio contro quell'Amministrazione Centrale che ne rivendica l'egemonia: e poiché la resistenza centralizzatrice persisteva malgrado inequivocabili affermazioni giurisprudenziali, si sono moltiplicate — sotto la sollecitazione della base interessata — le proposte legislative sia isolatamente (tale è il caso della c.d. legge Vecellio approvata in fine legislatura) sia in sede di riforma della legislazione sugli usi civici, sia in sede di nuova legge della montagna.

15. È doveroso qui riconoscere come anche in sede ministeriale si sia verificata una vera e propria inversione di tendenza, tanto che sia in seguito agli studi dell'apposita Commissione governativa, sia soprattutto dopo un personale approfondimento del problema da parte del Direttore Generale dei Servizi Speciali e del Capo dell'Ufficio Legislativo si è giunti alla formulazione di una proposta, varata poi con il disegno di legge 7 novembre 1968 n. 293 (33).

Allo stesso problema sono dedicati l'art. 23 del disegno di legge 7 luglio 1969 n. 1675 (per la montagna), l'art. 7 della proposta 21 febbraio 1969 n. 1085 (Bonomi ed altri, alla Camera, in materia di usi civici), riprodotta al Senato (23 ottobre 1969 n. 897, Zugno ed altri), nonché l'art. 8 della proposta Compagnoni 21 ottobre 1969 n. 892.

L'art. 13 del disegno di legge per la montagna recita: « le comunioni familiari vigenti nei territori montani, nell'esercizio

dell'attività agro silvo pastorale nei territori di loro pertinenza, continuano a godere e ad amministrare i terreni stessi in conformità dei rispetti statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore, conservando la loro autonomia per il godimento, l'amministrazione e l'organizzazione dei loro beni agro silvo pastorali, appresi per laudo, nel quadro della vigente legislazione ».

Le proposte Bonomi (n. 1085 Camera) e Zugno (n. 897 Senato) sono così formulate: « le norme degli usi civici non si applicano ai patrimoni collettivi silvopastorali disciplinati da regole proprie e dalla vigente legislazione in materia di boschi e terreni montani ».

La proposta Compagnoni (n. 892 Senato) recita: « le norme sugli usi civici non si applicano alle comunioni familiari vigenti nei territori montani per l'esercizio dell'attività agro silvo pastorale, le quali continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore ».

16. Rispetto alle altre proposte sopra ricordate, quella governativa ha il valore della concretezza, perché indicando specificamente le Regole Ampezzane istituisce un parametro di quelle comunioni montanare che finora i Commissari liquidatori degli usi civici tendevano a misconoscere, malgrado chiare pronunce della Cassazione, del Consiglio di Stato e della stessa Corte Costituzionale (investita del problema a proposito della disciplina regionale trentina).

Il riferimento appare particolarmente felice perché le istituzioni ampezzane hano dato realmente ottima prova sotto il profilo dei risultati tecnico-economici, (come è stato universalmente riconosciuto), perché a Cortina queste istituzioni comunitarie rappresentano un vero e proprio denominatore comune di tutti i gruppi politici, ed infine perché l'Autorità Giudiziaria ed il Ministero avevano sancito nel 1957 l'intavolazione alla comunanza regoliera di quasi tutto il patrimonio boschivo ampezzano.

Dare oggi serenità a quelle istituzioni non è quindi soltanto un atto di giustizia (anche perché esse si trovano incuneate tra quelle tirolesi e quelle cadorine e carniche, che hanno già tutte un proprio autonomo e specifico riconoscimento legislativo), ma mette in grado le Regole Ampezzane, di assumere in certo qual senso la guida della rinascita della proprietà collettiva in tutto l'arco alpino, e nello stesso tempo consente al Ministero di individuare un concreto ed attuale punto di riferimento per queste istituzioni.

Ci soccorrono ancora una volta le scienze naturali: come è

noto, nel classificare una specie lo scienziato non si limita a descriverne analiticamente i vari aspetti, le funzioni, la riproduzione, ecc.; ma si preoccupa di indicare esattamente l'*habitat*, proprio anche per consentire quando occorra una immediata verifica.

17. Sotto un profilo più generale, in ordine ai patrimoni collettivi, anche le formulazioni delle proposte parlamentari sembrano esatte, e solo apparentemente potrebbero ritenersi pleonastiche rispetto all'art. 34 della L. 25-7-1952 n. 991, che non aveva potuto impedire tutta una serie di interminabili contestazioni amministrative contro l'autonomia delle comunioni familiari.

Le proposte parlamentari (e quella del disegno governativo per la montagna) si rifanno evidentemente all'art. 34 sopra ricordato, laddove richiamano la « vigente legislazione in materia di boschi e terreni montani », ma questa conosce altre forme collettive, che indipendentemente dagli usi civici sono soggette ad una disciplina amministrativa.

Del resto, l'art. 6 della proposta Bonomi attribuendo al Ministro quella facoltà di scioglimento delle associazioni che la legge riserbava al Commissario, si limita a modificare la titolarità del controllo pubblico sulle associazioni stesse.

Esplicitamente invece, l'art. 13 del d.d.l. 7-7-1969 n. 1675 (la c.d. nuova legge per la montagna, del Min. Valsecchi) richiama (e sostituisce) l'art. 34 della legge 991, pur restando esso pure fermo alla conservazione delle istituzioni esistenti.

Questo criterio può essere prudente, nel senso che prima di incoraggiare — come sembrerebbe auspicabile anche nel quadro delle previsioni Mansholt — un'estensione di quelle forme di proprietà collettiva montanara che possono presidiare efficacemente il rimboschimento, conviene restituire efficienza e quindi valore probante a quelle che già esistono.

18. Non sembri strano del resto un provvedimento legislativo per un interesse particolare: già per le Regole Cadorine il legislatore ritenne di adottare un'apposita norma nel 1948 ed altra nel 1963; analogamente, il legislatore regionale e quello provinciale disciplinarono situazioni analoghe in altre regioni alpine. Ed è appena il caso di rilevare il pericolo di mantenere l'Ampezzano in situazione deteriore rispetto alla provincia di Bolzano: si ricordi che già la Serenissima Repubblica di Venezia aveva più volte concesso e confermato privilegi di varia natura ai « Sette Comuni » e ad altre zone, con la precisa motivazione che trattandosi di popolazione di confine si doveva loro un particolare trattamento e riconoscimento.

Analogo motivo ispirò la conferma dei diritti ampezzani da parte di Massimiliano, ed un certo atteggiamento anche successivo degli Asburgo.

19. In concreto si propone una norma di carattere generale che consenta al Ministero la registrazione senza sindacato di merito di quelle comunioni previste dall'art. 34 legge 25 luglio 1952 n. 991, che vogliono rendere pubblico di fronte ai terzi il loro ordinamento; ed altra norma, pure di carattere generale ed interpretativo, che sancisca l'efficacia abrogatrice o quanto meno derogatrice dell'art. 34 rispetto all'ordinamento degli usi civici, e che sottragga conseguentemente le comunioni familiari a ogni controllo dei Commissariati agli usi civici, disponendo il controllo tecnico del Ministero dell'Agricoltura.

In via transitoria, ma soprattutto in via di concreta esemplificazione non si può non condividere l'opportunità di una norma che indichi le Regole Ampezzane tra le comunioni familiari previste dall'art. 34.

I risultati conseguiti delle Regole Ampezzane, in campo forestale ed anche in campo sociale, attribuiscono loro il prestigio necessario per assumere la leadership di un rilancio delle forme collettive in agricoltura e più genericamente in montagna.

Se invero una vasta ricostituzione forestale è indicata tra le colonne portanti della politica agricola comune, ed insieme della nostra difesa del suolo, e se strumento principe di tale ricostituzione possono e devono essere le forme collettive, pare prudente affinare giuridicamente l'istituto, ricorrendo — senza indulgere a pericolose fantasie — all'esempio di istituzioni storicamente collaudate.

20. Molto correttamente la relazione Romagnoli conclude avvertendo che è aperto il problema se la materia debba considerarsi di competenza statale o regionale, e precisa che l'utilizzazione può presentare aspetti diversi da regione a regione. Su questo stesso aspetto del problema si deve sottolineare l'intervento del prof. Astuti: chi deve riconoscere e disciplinare queste istituzioni?

La proposta preliminare della relazione Romagnoli è senz'altro da condividere: la norma precisi alcuni requisiti minimi così da prestarsi egualmente bene ad essere qualificata come delega al Governo o come legge cornice.

Ma in ambedue i casi è lecito trarre una conseguenza concreta in ordine ai tempi necessari per porre in essere in via definitiva una completa disciplina della materia: sia che si tratti

di delega sia che si tratti di legge quadro, avremmo davanti ancora *vacatio legis* troppo lunga per non approfondire il malcontento delle popolazioni interessate.

21. Sembra allora da accogliere il suggerimento odierno del Presidente Benedetti: cominciamo con gli strumenti che ci sono, e per quanto ci riguarda con una corretta interpretazione ed applicazione dell'art. 34 legge 991.

Parta a tale scopo anche da questo convegno l'aspicio che il Ministero dell'Agricoltura — confortato dalla migliore dottrina (34) — voglia provvedere con una circolare interpretativa, che rappresenterebbe del resto un correlativo a quella 10 maggio 1928 n. 836 per l'applicazione della legge 16 giugno 1927 n. 1766.

Come ebbe a ricordare anche recentemente il prof. Bolla, quella circolare suscitò opposizioni, proteste, contese mai sopite, ed alcune particolarmente memorabili. La nuova circolare invece affretterebbe la ricostruzione giuridica della proprietà comune familiare e ne seconderebbe l'evoluzione economico-sociale.

22. Da troppo tempo — prima, durante e dopo l'approvazione della legge finanziaria per le Regioni — si vanno cercando partigiani per le opposte soluzioni di un problema pressoché inesistente, e le si vuole anzi ingigantire bandendo una crociata contro quei regionalisti che all'ombra della costituzione attenterebbero all'integrità del demanio forestale.

Si tratta di un problema essenzialmente nominalistico, assimilabile in certo senso a quello delle servitù militari, che tanta ostilità suscitano soprattutto nelle regioni di confine. Per queste ultime, come è noto, nessuno si chiede quali vincoli, quali esercitazioni devastatrici feriscano maggiormente il paesaggio: se cioè siano più pericolose le mostrine verdi degli alpini o quelle gialle della finanza, o quelle dell'artiglieria da montagna.

Il problema è un altro: se le nostre montagne, se i nostri boschi dovessero ridursi ad accampamenti di forestali, ben poco importerebbe sapere a chi debbano far capo — allo Stato o alla Regione — questi forestali.

Ciò che importa, ciò che occorre è che i boschi e le montagne e le colline restino e diventino sempre più ragione di vita e di progresso per quelle comunità che proprio in quanto comunità ce li conservano da innumeri generazioni.

Ed invero se è l'ecosistema che vogliamo salvare e rinnovare, occorrono ma non bastano dei buoni tecnici e delle guardie forestali efficienti. È necessario presidiare tutte le risorse — la flora, la fauna, il clima, le strutture ambientali, le istituzioni sociali —

e solo un tragico errore di prospettiva può ridurre tutto ciò ad un mero problema agrario, o peggio ancora burocratico: è tutta la comunità che dev'essere investita di tutta la responsabilità necessaria per adottare soluzioni globali.

Come non pensare alla funzione della scuola, alla presenza determinante di nuove generazioni, educate a rispettare e a far rispettare tutte le risorse naturali e sociali del luogo!

Come non pensare alla funzione — non certo puramente economica — delle forme mutualistiche diffuse nei più diversi settori!

Ma se queste funzioni germogliano spontaneamente, e fecondamente sfruttano i valori tradizionali delle comunioni familiari, perché non riconoscere, perché non rilanciare queste ultime al di là e al di sopra di polemiche strumentali?

NOTE

(1) Rovereto 29 agosto 1970, promosso dalla Regione Trentino-Alto Adige, dalla Camera di Commercio di Trento e dall'Unione Nazionale Comuni ed Enti Montani.

(2) V. Giacomini, *Problemi ecologici del turismo residenziale.*

(3) Piussi-Arrighetti, *L'ambiente forestale e lo sviluppo degli insediamenti umani*; S. Giovanazzi, *Le previsioni del piano urbanistico provinciale in rapporto all'insediamento turistico alpino.*

(4) A. Predieri, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine* (v. soprattutto pag. 5); C. De Guelmi, *Rispondenza legislativa al moderno fenomeno insediativo montano*; L. Tomasi, *Il vero spirito della legge forestale: contributo critico e di conoscenza per una regolazione pluridisciplinare dell'ambiente montano.*

(5) In corso di pubblicazione nell'*Archivio storico lombardo.*

(6) V. Giacomini, *Problemi ecologici* cit., 5.

(7) *Rapporto della Commissione Economica* 1°, *Agricoltura*, relazione pag. 442 ss., Roma 1947. Più ampie notizie in G.G. Bolla, *Terre civiche e proprietà comuni di consorti coeredi regolate dal laudo*, arch. Alto Adige 1951, pag. 2 dell'estr.

(8) G. Curis' *Usi civici, proprietà collettive e latifondi*, Napoli Jovene 1917, pag. 821 ss., 836 ss., 857 ss.; id. *Commento teorico-pratico del R.D. 22 maggio 1924 n. 751 sul riordinamento degli usi civici*, Roma tip. Centenari 1924, pag. 4 ss.

(9) Cfr. l'odierno intervento di G. Astuti, e le opere dello stesso A. in argomento. V. pure Bolla cit.

(10) Cfr. la mia nota sul *Potenziamento e la riorganizzazione dei servizi di liquidazione degli usi civici*, in questa Riv. 1968 n. 10.

(11) Corte Cost. 20 maggio 1970 n. 73, in Cds., 570.

(12) Cfr. in tal senso le proposte legislative citate infra.

(13) Cfr. da ultimo R. Paganelli, *Sui diritti d'uso civico in genere e sulla riforma per aggiornamento della vigente legge* 16-6-1927 *n.* 1766 *e suo regolamento* 26-2-1928, *con particolare riguardo alla relativa proposta di legge di iniziativa parlamentare* 21-2-1969, *pag.* 18 (bozza di comunicazione, sempre al Convegno di Macerata).

(14) Cfr. le relazioni Doriguzzi e Bolla, Belluno Tip. Benetta 1946.

(15) Atti Georgofili 1948, 147.

(16) Per es., al Convegno per una politica di sviluppo della regione Alpina, Trento 1959.

(17) Per es., al congresso nazionale dell'U.N.C.E.M., 1961.

(18) Per es., all'Assemblea generale della Conf. Europea dell'Agricoltura, Vienna 1957.

(19) Art. 117 Cost.

(20) Art. 14 statuto siciliano; art. 3 statuto sardo; art. 2 statuto valdostano; art. 11 statuto Trentino-Alto Adige.

(21) D.L. 2 marzo 1948 n. 141.

(22) D.L. 7 maggio 1948 n. 789.

(23) D.P.R. 19 gennaio 1950 n. 327.

(24) D.P.R. 17 luglio 1952 n. 1064.

(25) Val d'Aosta.

(26) Trentino.

(27) Cadore.

(28) G.G. Bolla, terre civiche cit., pag. 40.

(29) In atti Senato, doc. 2054 pag. 7.

(30) F.G. Bettiol, in atti Senato pag. 40144.

(31) In atti Senato, pag. 33692.

(32) *Ambiti tradizionali e nuove realtà per gli interventi degli enti locali in agricoltura*, riv. dir. agr. 1968-1, 109.

(33) Riportata in queste riv., 1968 n. 10.

(34) G.G. Bolla, *Terre civiche* cit.

L'INSEDIAMENTO TURISTICO E RESIDENZIALE NELL'AMBIENTE MONTANO DELL'ARCO ALPINO

Note sul Convegno di Rovereto

« Ci siamo riuniti per esaminare una delle risorse del mondo alpino, quella anzi cui vanno rivolgendosi forse le più grandi e legittime attese: il turismo. Ma una volta tanto non siamo qui con l'intenzione di isolare un particolare problema, per quanto importante possa essere, da una totalità di situazioni, come purtroppo si è fatto molte volte in Congressi regionali e nazionali; siamo coscienti che la montagna alpina, non distrattamente intesa, ma considerata nelle sue concrete realtà regionali e territoriali esige si rispetti una sua unitarietà inscindibile di problemi. » Ciò è quanto afferma nella sua relazione introduttiva il prof. Giacomini, il quale ha esaminato il problema da un punto di vista globale, facendo coincidere le sue argomentazioni con una concezione propriamente « ecologica della montagna ». Il prof. Giacomini continua formulando l'auspicio di una rigorosa conservazione dell'equilibrio naturale che l'« ecosistema » alpino comporta: « L'ecosistema è un complesso localizzato di vita e di ambiente... Ogni ecosistema consta dunque di una parte vivente (piante, animali, microrganismi) e di una parte non vivente (suolo, aria, acqua). Si tratta di un sistema funzionale in cui ogni elemento è collegato agli altri da intensi processi di trasformazione... » « È evidente che ogni disturbo arrecato al normale funzionamento... avvia processi, talora lentissimi ed insidiosi, di degradazione... ».

E manifestando tutta la propria preoccupazione per l'integrità del « paesaggio », di cui si va attuando in questi ultimi anni la più rovinosa devastazione che si possa immaginare (soprattutto per quanto concerne le grandi attrezzature turistiche ed in particolare i grandi complessi sciistici), afferma: « Siamo di fronte ad una grave crisi, che consiste essenzialmente nella mancata o errata considerazione dei valori ambientali. È una crisi, quindi, essenzialmente ecologica ». E continua dicendo che, essendo l'aspetto più evidente di questa crisi la mancanza di conoscenze e di informazioni, e non bastando una generica propaganda di sensibilità ambientale, « si impone una cultura scientifica e tecnica per la qualificazione di tecnici delle piani-

ficazioni turistiche: in particolare per la preparazione di esperti ecologi e di architetti del paesaggio. E conclude: « Se il turismo è questo nostro andare alla montagna per chiederle una autentica ricreazione del corpo e dello spirito, è altrettanto vero che un turismo inteso nel senso più razionale ed equilibrato può costituire un ritorno, un'integrazione di quella presenza umana che costituisce una condizione di vitalità totale della montagna. A condizione che sia un ritorno fatto con intelligenza, gratitudine ed amore verso la natura ».

Eco appassionata alle parole conclusive della relazione del prof. Giacomini fanno le memorie presentate rispettivamente dal dr. M. Cristofolini e dalla Sezione di Trento di Italia Nostra. Il primo preoccupato per la degenerazione a cui, sia pur lentamente, è sottoposta la nostra umanità a causa degli stimoli abnormi creati dal convivere in centri urbani sempre più affollati e disumanizzati proprio dal cosiddetto « progresso tecnologico » (l'uso dei veicoli a motore, esistenza fatta di ritmi artificiali e violenti, rumori, l'aria che è un cocktail di veleni), individua nel ritorno alla natura incontaminata ed in particolare alla montagna uno dei rimedi terapeutici; infatti afferma: « La climatologia insegna che il soggiorno in montagna dove l'organismo è sottoposto ad un bagno di irradiazioni in una atmosfera scevra di impurità è la migliore cura di disintossicazione ».

La seconda, dato per scontato un certo processo di aggressione al territorio montano, considerato che il cosiddetto « tempo libero » spingerà sempre più l'uomo a ricercare nella montagna un'evasione alla noia, all'abbrutimento, all'alienazione, afferma che in tanto ciò sarà possibile in quanto si conserverà il più possibile inalterato e genuino l'ambiente montano. E ciò a sua volta sarà reso possibile: 1) dal controllo *assoluto* dell'uso del suolo; 2) da una programmazione efficiente e continuata; 3) da una concentrazione sulle direttive della programmazione delle energie economiche ed organizzative; 4) da una qualità adeguata di progettazione (« Non priorità alle strade, alle lottizzazioni, alle ricerche tipologiche, ma alle reali esigenze dell'uomo »).

Il discorso su cui tutto il convegno verte viene poi approfondito nei confronti della componente più viva della realtà alpina, che è la foresta, dalla relazione del prof. Piussi e del dott. Arrighetti.

Partendo dal concetto che la foresta è il più importante ecosistema della montagna, i relatori affermano le funzioni di essa essere molteplici ed interagenti (« multiple use ») e che per necessità di sintesi si possono distinguere in tre categorie: funzione produttiva diretta; di difesa idrogeologica; ed infine, igienico-ricreativa.

Esposta con la concretezza propria dei numeri e delle cifre la prima funzione e constatato quanto poco redditizia sia essa nell'economia montana, italiana naturalmente; passata ad esaminare con la competenza loro propria la seconda funzione della foresta (difesa idrogeologica), la relazione Piussi-Arrighetti si sofferma a considerare la funzione igienico-sanitaria vista anche da una angolazione propriamente estetica.

L'analisi delle funzioni che la foresta svolge ha lo scopo di chiarire nozioni già sicuramente acquisite, ma anche di precisare come affrontare e possibilmente risolvere problemi vecchi e nuovi che si vanno presentando e sovrapponendo. Dice la relazione Piussi-Arrighetti: « Al forestale competono due importanti mansioni: quella tecnica di attuare le misure che consentono di ottenere dal bosco il massimo beneficio nei riguardi di produzione, protezione ed altri vantaggi, e quella politica di assicurare appunto questi beni e servigi alla comunità ».

Importante è a questo punto sottolineare la vigorosa affermazione della relazione Piussi-Arrighetti della non indifferenza della funzione del bosco da parte dell'uomo anche come turista. L'incidenza va dalla modifica dell'ecosistema, all'introduzione di nuovi elementi, alla distruzione addirittura del sistema stesso. Ed il prof. Piussi ed il dott. Arrighetti in sostanza concludono con l'affermare che non sono ammissibili funzioni (di qualsiasi natura) che distruggano o alterino la foresta: tesi questa di fronte alla quale occorre rimeditare tutti i criteri regolativi e di utilizzo dell'ambiente alpino.

Ed è su questi principi che si innesta la vasta ed approfondita indagine tecnico-giuridica del prof. Predieri.

La relazione del prof. Predieri esamina acutamente lo stato attuale della legislazione relativa agli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine. Partendo dall'affermazione che la tutela del paesaggio e dell'ambiente è per l'art. 9 della costituzione italiana uno dei compiti fondamentali e qualificanti della Repubblbica, il prof. Predieri dice che il campo al quale è ristretta la sua indagine fa particolarmente riferimento agli insediamenti turistici e residenziali. Ma aggiunge, subito dopo aver affermato che i compiti di tutela e di decisione per l'art. 9 della costituzione non sono solo dello Stato, ma della Repubblica, e cioè di tutto l'apparato, Stato, Regioni, province, comuni, enti locali, enti zonali, uffici pubblici, è tutto l'apparato stesso ad essere chiamato alla risoluzione « in loco » dei problemi particolari derivanti sia dai diversi sostrati socio-economici, sia delle diverse organizzazioni dei pubblici poteri.

Il prof. Prederi richiama altresì l'attenzione sulla necessità da parte dello Stato di perseguire una politica particolare, di favore per le zone di montagna, dichiarate nella loro enorme maggioranza depresse o povere, politica di favore, prevista del resto dall'art. 44, 2° comma cost., che deve essere volta al contenimento dello spopolamento, al riequilibrio, alla promozione dello sviluppo delle zone montane. E mentre indica nel turismo l'elemento di sviluppo economico delle zone alpine, afferma altresì la necessità che lo stesso sviluppo turistico non alteri l'ambiente.

È a questo punto che il discorso del prof. Predieri si sviluppa su di un piano prettamente giuridico. Afferma egli infatti: « La normazione in vigore nelle zone alpine può distinguersi a seconda dei limiti di efficacia territoriale delle norme, talune delle quali si estendono a tutto il territorio nazionale, mentre altre sono applicabili solo in

una sua parte... Potremo così avere una legislazione statale applicabile a tutto il territorio nazionale e quindi anche alle zone alpine e montane », e che può essere generale o settoriale. « I due criteri possono combinarsi. Potremo avere leggi statali settoriali, ad efficacia territoriale differenziata e limitata, com'è appunto la legislazione sulla montagna, cioè la legge 25 luglio 1952 n. 991 ». Senza soffermarsi a rilevare la frammentarietà della legislazione sulle zone montane, ed affermando che « le norme della legge sulla montagna introducono un regime diverso sulle competenze relative ai poteri pubblici sull'uso del territorio », il prof. Predieri dice ancora che « alle divisioni fra leggi ad efficacia territoriale generale limitata e alle divisioni per settore, debbono affiancarsi e sommarsi i criteri di divisione delle fonti legislative in statali e regionali e provinciali... La legislazione regionale ha particolare importanza per i problemi dell'uso del territorio dell'arco alpino ». Orbene, continua il prof. Predieri: « La organizzazione e la disciplina dell'uso del territorio e degli insediamenti, dovrebbero essere globali e sistematici e quindi coerenti. Viceversa è troppo noto che le norme che regolano l'esercizio dei poteri attribuiti all'apparato pubblico sono disorganiche, frammentarie e settoriali. Le competenze sono ripartite fra apparati diversi... Basta ricordare la ripartizione di competenze fra ministero dei Lavori Pubblici e ministero della Pubblica Istruzione, tra ministero dell'Agricoltura e foreste, con tre apparati più o meno efficienti e scarsamente coordinati di interventi attivi o di poteri di vincolo.

Nella stratificazione delle norme si possono individuare quattro ere di geologia giuridica. La prima è quella del « vincolo » e del divieto di utilizzazione del suolo; la seconda è quella dell'incentivo; la terza è quella del « micropiano » settoriale; la quarta è quella del « piano » o programma globale d'uso del territorio. Tutti questi sistemi diversi per logica, per matrici socio-economiche e culturali, coesistono. Anzi uno degli aspetti più caratteristici di questo coacervo di norme, è il persistere di congegni che sono superati e in contrasto con quelli adottati più di recente.

... Il risultato è quello che tutti conosciamo: iniziative economiche che sorgono fuori dei piani, o contro piani urbanistici; frequenti casi in cui la mano destra (pubblica) degli investimenti pubblici e delle incentivazioni ai privati non sa che fa la mano sinistra (pubblica anche essa) dei piani di organizzazione del territorio.

Basterebbe ricordare, per rimanere nel settore turistico, quello che è avvenuto nel comprensorio turistico di Manfredonia. Dal piano comprensoriale turistico che valorizzava la vocazione turistica e salvaguardava l'ambiente paesistico, nessuno si è curato; e contro tutte le previsioni in una zona di rilevante interesse paesistico è stato localizzato un grosso insediamento petrolchimico di un'impresa pubblica ».

La relazione del prof. Predieri passa poi ad esaminare le norme sull'uso del territorio e di localizzazioni con riferimento agli usi residenziali e turistici, esaminando dapprima il quadro nelle aree alpine

appartenenti alle regioni a statuto ordinario e a tutt'oggi regolate solo dalle norme statali. Richiama la localizzazione urbanistica regolata dalla legge urbanistica del '42 modificata dalla legge 6 agosto 1967, n. 765. In forza di questa legge, per qualunque edificazione e qualunque opera di urbanizzazione deve essere richiesta la licenza edilizia (art. 31); ogni comune deve essere munito di uno strumento urbanistico, sia esso un piano regolatore generale o un programma di fabbricazione. In tal modo, se il sistema funzionasse, una serie di modificazioni del territorio (ad esempio quelle relative agli insediamenti) verrebbe sistematicamente organizzata nel momento operativo del piano. Bisogna aggiungere che sebbene la legge preveda un livello di pianificazione territoriale superiore a quello comunale, lo strumento comunale è il solo praticamente operante (quando esiste) e la stessa pianificazione urbanistica è solo a livello comunale.

Traspaiono quindi due limiti della pianificazione urbanistica. La attività agro-silvo-pastorale ne resta al di fuori; e la dimensione comunale è l'unica. Ora è indubitabile che questa dimensione non consente una pianificazione, da tutti i punti di vista, socioeconomici ed istituzionali.

Se questo è vero per tutto il territorio, è vero a maggior ragione per i comuni di montagna, le cui dimensioni e condizioni, le particolarità geografiche, la particolare rilevanza dell'economia agraria e silvo pastorale, rendono il livello comunale del tutto inadeguato.

Se in tutto il territorio nazionale è necessario un livello comprensoriale, ciò a maggior ragione vale per le zone alpine. Per esse esiste una struttura di ente sostanzialmente coincidente sotto alcuni profili con il comprensorio: è la comunità montana o consiglio di valle, prevista dall'art. 13 del D.P.R. 10 giugno 1966 n. 987. Ma essa ha solo competenze relative al finanziamento e alla redazione di un piano di sfruttamento dei beni silvo pastorali, compresi in essi i piani di riordinamento della proprietà fondiaria, per la ricerca di acqua a scopo irriguo o potabile, del piano generale di bonifica montana. Tutto ciò può portare ad un piano generale di valle o della comunità, che però non è uno strumento urbanistico.

L'azione delle comunità montane in campo di urbanistica resta, dunque, informale o indiretta. Anche la legge 6 agosto 1967, n. 765, non ha attribuito ad esse nessuna competenza. Si noti che essa era di formazione coeva e successiva alla legge 27 luglio 1967, n. 685, con cui veniva approvato il piano economico 1966-70, il quale pur prevedeva nel paragrafo 261 che la comunità montana dovesse essere riconosciuta come organo della programmazione decisionale ed operativa. Ma la legge 6 agosto 1967 n. 765, che pure ha considerevoli pregi, ha seguito una logica di competenze e di disciplina indifferenziate per tutto il territorio, facendo disperdere le virtualità che aveva, ed ha, l'istituto della comunità montana.

Per tornare alla regolazione urbanistica quale essa è e che costituisce lo strumento fondamentale di assetto del territorio e del paesaggio, dobbiamo ricordare che la legge n. 765 ha rafforzato le

norme che dovrebbero assicurare la tutela del paesaggio e i complessi ambientali. A questo scopo il Ministero dei Lavori Pubblici, o il Provveditorato regionale, nel caso di programmi di fabbricazione possono modificare il piano adottato dal comune, sentiti il Ministero della Pubblica Istruzione o la sopraintendenza al monumenti (art. 10, lettera C, art. 36, 3° comma) ».

Il prof. Predieri continua dicendo: « Abbiamo un congegno di doppia tutela, il quale per le stesse attività di urbanizzazione e di edificazione impone tempi e autorizzazioni diverse, insomma un congegno di serratura a doppia chiave e talvolta a tripla chiave. In esso occorre il provvedimento di ciascuna delle autorità competenti. Questo congegno, in teoria, potrebbe avere se non il pregio della razionalità, quello di essere particolarmente restrittivo nei confronti della sregolata edificazione privata, costituendo una serie di ostacoli a protezione degli interessi pubblici; ma come nella realtà le cose siano andate lo vediamo ogni giorno. Negli interstizi delle complicazioni delle procedure, delle competenze e dei conflitti di competenze, operano con facilità, felici come topi nel formaggio, gli operatori più spregiudicati ».

Il prof. Predieri, infine, denuncia una mancanza di coordinamento assai grave in un altro settore: quello della costruzione di opere pubbliche che dovrebbero essere conformi al piano regolatore. Ma nella realtà, dato che per la maggior parte del territorio nazionale i piani regolatori non esistono, e quando esistono in molti casi di interventi pubblici la dimensione comunale appalesa la sua insufficienza, la coordinazione, quando c'è, è affidata alla iniziativa e alla buona volontà dei funzionari, quasi mai istituzionalizzata e normativizzata.

Accusa ancora, il prof. Predieri, l'inadeguatezza della normazione sull'uso del territorio per la conservazione dell'ambiente nei parchi nazionali.

Prende anche in esame la normativa predisposta dalla Regione autonoma del Trentino-Alto Adige e delle due province di Trento e Bolzano, con un giudizio complessivamente positivo; dice in effetti:

« L'esame della situazione normativa del Trentino-Alto Adige è quello che offre i dati e gli spunti più confortanti rispetto alla panoramica della legislazione statale, ed una conferma della validità dell'istituto regionale », e passa ad esaminare nello statuto attuale la ripartizione delle competenze legislative ed amministrative in materia di disciplina del territorio che è frammentata fra regione e provincia, e che pur tuttavia non ha impedito una legislazione urbanistica e di regolazione del territorio nelle due province, più aggiornata e corretta di quella statale.

Dopo di ciò, il prof. Predieri passa ad esaminare brevemente due problemi.

Il primo riguarda i criteri da seguire nei nuovi nuclei residenziali che comprendono anche gli insediamenti turistici, il secondo gli insediamenti nei boschi. Naturalmente al prof. Predieri interessano solo

gli aspetti giuridici della questione: e cioè vedere se siano state poste o se sia conveniente porre delle regole.

Va da sé che la risposta è positiva; ed il prof. Predieri indica in taluni criteri, [desunti dalla relazione del piano urbanistico provinciale, (art. 16) tra cui ci sembrano degni di particolare menzione i seguenti:

— le nuove zone residenziali debbono subordinarsi con la loro forma ed i volumi del paesaggio;

— le nuove costruzioni vanno riunite per nuclei per ridurre al minimo gli spazi occupati;

— gli edifici debbono avere due o al massimo tre piani, riservando questi agli alberghi;

— le costruzioni debbono essere ubicate in modo da non presentare una continuità, ma siano frazionate nelle masse volumetriche in altezza e in estensione;

— fra nucleo e nucleo deve rimanere spazio a verde di ampiezza tale che ogni lato sia uguale almeno a una volta e mezza l'estensione del nucleo;

— nelle relazioni fra paesaggio e manufatti più che le opere eccezionali per arditezza e genialità valgono quelle coordinate ad un certo sentimento comune],

i mezzi onde frenare quelle tendenze derivanti soprattutto da fattori economici di vantaggi per i costruttori che portano alla concentrazione verticale ed orizzontale.

Conclude il prof. Predieri: « L'esame delle varie normative ha confermato che avevamo accennato sulle carenze della legislazione statale, sulle migliori situazioni normative instaurabili dall'istituto regionale, sulla necessità di una regolazione unitaria dell'ambiente e delle risorse di interesse generale, il cui uso dev'essere sottratto agli sfruttamenti che ostacolano e compromettono la loro destinazione finale collettiva.

Regolazione unitaria non vuol dire normazione unica e indifferenziata: vuol dire normazione che può essere e deve essere diversificata secondo le diverse regioni, zone, aree e secondo i diversi presupposti ».

Il discorso del prof. Predieri è ripreso dall'intervento del Segretario generale dell'UNCEM, Piazzoni. Egli, in sintesi, ritiene che le indicazioni derivate dalle pregevoli relazioni del convegno possono sintetizzarsi nella migliore necessaria organizzazione dei poteri politico-amministrativi, da porsi in armonia con quelli che potrebbero essere definiti i contropoteri culturali, sociali e ambientali.

« Il vero discorso da fare — dice Piazzoni — non è quello di una contrapposizione schematica e radicale verso le tecnostrutture, ma quello degli strumenti che consentono la realizzazione di un disegno adeguato alla reale potenzialità di sviluppo e alle esigenze qualitative del sistema civile proprio della montagna.

Da questo punto di vista l'attuazione completa dell'ordinamento

regionale rappresenta indubbiamente un passo avanti, purché ci sia la chiara determinazione di fare delle regioni il punto di forza e di appoggio per la trasformazione dell'assetto generale del territorio, così com'è chiaramente detto dalla Costituzione e come l'esperienza della regione e della provincia trentina ci ha mostrato. Solo in tal modo saremo in grado di superare la « discrasia », cui accenna il prof. Predieri, fra istanze della società civile e norme vigenti.

... La tesi dell'UNCEM, di cui è interprete il disegno di legge presentato dai senatori Mazzoli, Medici, Spagnolli ed altri 21 senatori D.C., è per rinnovare non solo sul piano legislativo e organizzativo rispetto all'attuale ordinamento, ma anche per innovare sul piano dei rapporti con le forze economiche e sociali..., chiamando alla partecipazione attiva tutti i cittadini per determinare democraticamente le scelte di sintesi proprie dell'Autorità politica ».

Ed è in quest'ultimo punto che Piazzoni pone l'accento: « La politica di programmazione si impone pertanto come nuovo metodo... L'allargamento della partecipazione ai processi decisionali, sia da parte degli enti locali minori rispetto ai maggiori ed allo Stato, sia dei cittadini è uno dei punti cardine dell'azione dell'UNCEM.

Non possiamo accettare di essere estraniati dai grandi problemi economici, giuridico-amministrativi, urbanistici e organizzativi che concernono i temi del nostro ambiente.

... La responsabilità e la sorte di ciascuno non possono essere concentrate in poche mani con assoluto potere decisionale, ma devono essere estese fino al punto di non rendere illusorie le libertà di opzione degli uomini ».

Dopo aver ribadito l'insufficienza della legge 6 agosto 1967, n. 765, a risolvere i problemi dei centri abitati montani e auspicando una risoluzione veramente adeguata alla realtà locale dei problemi dell'insediamento turistico e residenziale nell'ambiente montano nell'ambito delle competenze attribuite alle regioni e dichiarandosi d'accordo col prof. Predieri sulla necessità di un passaggio da una legislazione basata sul modello del « vincolo » a quella fondata sul modello operativo del « piano », il comm. Piazzoni espone tutte quelle previdenze e proposte e decisioni e emendamenti che la Commissione Tecnico-legislativa dell'UNCEM ha elaborato dopo i decreti ministeriali dell'aprile 1968 (distanze dal ciglio stradale, ad es.). Così come dichiara essere l'UNCEM « in posizione di avanguardia » per quanto concerne il problema dei comprensori e delle Zone, e per il tema della normazione dell'uso del suolo.

Piazzoni afferma, infine, che « una puntualizzazione merita il concetto di legislazione unitaria adottata a tutti ed ai singoli ambienti. In troppi casi la nostra legislazione si è rivelata carente perché non è stato possibile adattarla a situazioni locali a volte sostanzialmente diverse ». E continua dicendo: « Noi riteniamo che, fissati gli orientamenti di fondo sulle varie materie, debba spettare all'ente locale, nel caso specifico dell'urbanistica alla regione, ... la regolamentazione specifica.

È un discorso molto impegnativo e vasto che riguarda, ovviamente, molti settori e non solo quello urbanistico.

D'altro canto — conclude Piazzoni — un'articolazione di poteri locali, a livello comprensoriale, regionale, nazionale e sovranazionale, dando a ciascuno la sua parte di responsabilità, costituisce un'esigenza sempre più sentita dal nostro tempo e non possiamo certo ignorarla o ritardarne il soddisfacimento ».

Nel discorso fin qui fatto si inseriscono le memorie presentate dall'avv. Carlo de Guelmi dell'ufficio Legislativo della Presidenza della Giunta regionale sul tema « Rispondenza legislativa al moderno fenomeno insediativo montano »; e l'altra presentata dal dott. Lino Tomasi, segretario del Comitato tecnico forestale della Camera di Commercio I.A.A. di Trento sul tema: « Il vero spirito della legge forestale: contributo critico e di conoscenza per una regolazione pluridisciplinare dell'ambiente montano ».

Interessanti e ricche di suggestione sono, infine, le indicazioni derivanti dalla relazione dell'arch. Gellner, il quale, dopo aver recato numerosi esempi assai suggestivi di modelli di insediamento turistico e residenziale nella montagna (impianti per la pratica dello sport sciistico, la cui diffusione si allarga da fenomeno sportivo-ricreativo riservato a una ristretta minoranza ad autentico fatto di costume tra quelli salienti dei nostri tempi; esigenza della cosiddetta « seconda casa ») propone soluzioni varie: da quella che tiene lontana la macchina dal centro di vacanza (« L'eliminazione della macchina dal centro di vacanza sembra un concetto che va prendendo piede »; egli dice), a quello che consente di raggiungere con tal mezzo di locomozione la casa alpina.

Può essere indicativo, per mostrare come il problema del rapporto col mezzo meccanico — dice l'arch. Gellner — sia decisivo e possa divenire matrice fondamentale di una forma insediativa, illustrare due progetti francesi, presentati ad uno stesso concorso, ma divergenti nell'impostazione in modo tale da potersi considerare come casi-limite esemplari di opposte tendenze, riguardo a questo specifico problema.

... La scelta urbanistica fondamentale (del primo progetto) sta nella completa messa al bando dell'automobile dall'area insediativa: ciò per eliminare drasticamente il difficile problema del parcheggio.

Il secondo progetto assume come premessa metodologica una considerazione opposta. L'uomo contemporaneo, si sostiene, non può essere separato dalla sua automobile, perciò creiamo una stazione di tipo del tutto nuovo a misura di questa entità: uomo + automobile ».

La relazione dell'arch. Gellner, dedicata alla « trasformazione del paesaggio nell'uso turistico della montagna », ed estremamente ricca di riferimenti storici e tecnici, è sostanziata di proposte del più alto interesse per quanto riguarda la difesa ed il « ricupero » dei valori d'ambiente (« il valore del paesaggio », come egli dice; e dove per « paesaggio» si intende, in senso molto piano e discorsivo, l'insieme formato dall'opera dell'uomo e degli elementi di natura»).

L'arch. Gellner si dedica infine all'analisi del delicato problema di « costruire nel bosco ». E dice: « C'è chi sostiene che l'insediamento umano debba, per la salvaguardia dei caratteri ecologici, essere sempre e comunque distinto dalla foresta. E certo sarebbe comodo aderire a questa formula, anche perché una formula o una definizione cui attenersi sono sempre una tentazione per la nostra latente pigrizia mentale.

Ma l'esperienza pratica ci insegna che anche in questo caso non si può generalizzare. Adduce a questo punto l'esempio di quanto è avvenuto a Corte di Cadore, dove « il bosco attuale, dopo un decennio di insediamento umano, è più rigoglioso e vitale di quanto non fosse prima ».

« Non vogliamo con questo dire — continua l'arch. Gellner — che, in generale, prevedere un insediamento all'interno di una foresta sia preferibile al costruire al di fuori di essa.

Molti boschi devono essere evidentemente conservati intatti e sempre è necessaria una grande cautela.

Quel che si vuol dire è che non si possono dare « ricette » universalmente valide, tanto è varia la casistica che si può presentare non solo nell'intera area alpina, ma anche in un intorno territoriale circoscritto ».

Chiedendosi poi quali siano i mezzi per avviare articolate e convincenti soluzioni dei problemi che l'insediamento urbano in montagna comporta, e individuandoli in quelli stessi delle presenti soluzioni, l'arch. Gellner suggerisce che, « in attesa di una precisa messa in forma di strumenti urbanistici esecutivi », si voglia stringere rigorosamente le maglie della salvaguardia conservativa, ad impedire un ulteriore avanzamento del processo di degradazione ambientale, intimamente connesso a sviluppi non coordinati ».

Conclude, infine, l'arch. Gellner: « Non ci nascondiamo l'enorme difficoltà, nelle attuali condizioni legislative e di regime di proprietà di garantire nel tempo il permanere degli spazi liberi attorno o all'interno degli insediamenti turistici.

... Tale problema deve essere posto con estrema chiarezza a livello dei disposti legislativi regionali o provinciali, e a quello, più di dettaglio, dalle norme attuative regolanti i nuovi interventi.

Appare comunque necessario, anche se questo potrà apparire contrario ad un moderno criterio di elasticità, vincolare in modo abbastanza preciso e duraturo un insieme insediativo al suo intorno ambientale « intatto ». Intorno a questo tema altri interventi fanno l'arch. Francesco Cocco di Rovereto con la memoria: « Ricerca di un metodo di lavoro nell'insediamento dell'architettura nell'ambiente montano »; e l'ing. Giorgio Ceriani, progettista impianti a fune S.A.P.I.F., con la memoria: « Gli impianti a fune nel programma di sviluppo degli insediamenti turistico-residenziali invernali ».

L'ampio dibattito svoltosi sulle relazioni ci consente uno scambio di vedute anche su posizioni difformi ma ugualmente valide.

Il documento conclusivo così riassume gli argomenti trattati dal Convegno.

— considerato che lo stato attuale della legislazione che regola la materia, pur denunciando indiscutibili carenze strutturali e grave mancanza di coordinazione, consente tuttavia di realizzare — almeno in parte — una immediata politica di tutela nei confronti delle caratteristiche ecologiche e paesaggistiche dell'arco alpino;

— accertato che ormai gli approfondimenti della dottrina ecologica offrono sufficienti strumenti conoscitivi ed operativi per il rispetto, la tutela e la valorizzazione dei delicati equilibri connessi con gli ecosistemi alpini;

— riconosciuto che non è possibile né opportuno impedire la fruizione dei beni naturali offerti dall'ambiente alpino e preso atto che interessanti esperienze sono offerte in questo senso sia dalla regione Trentino Alto Adige, sia dalle due province di Trento e di Bolzano;

constatato che, mentre non è possibile imporre una normativa rigida a livello nazionale, esistono tuttavia condizioni specifiche che esigono una gradualità di vincoli che vanno dal divieto assoluto della manomissione alla funzionale regolamentazione degli insediamenti;

premesso questo, auspica che:

a) i problemi dell'insediamento turistico e residenziale vengano esaminati e risolti da organismi di carattere interdisciplinare, dove siano sentite le esperienze e le indicazioni del naturalista, del forestale, del giurista e dell'urbanista;

b) nell'applicazione delle attuali disposizioni si segua una procedura in cui le predette componenti, nella loro versione amministrativa, siano sempre presenti;

c) con opportune disposizioni a livello dei singoli gradi amministrativi siano recepite norme tecniche capaci di garantire il rispetto delle entità ecologiche che costituiscono il complesso alpino;

d) si faccia un adeguato utilizzo degli strumenti offerti dagli istituti dei parchi nazionali, naturali, attrezzati anche attraverso una loro tempestiva e precisa definizione giuridica ed ecologica;

e) nelle procedure di progettazione degli interventi sia fatto obbligo di prevedere le idonee tecniche di riparazione del danno.

Il Convegno afferma quindi il principio di base che nell'amministrazione relativa agli insediamenti turistici e residenziali si realizzi il coordinamento dei vari aspetti tecnici, al fine di ottenere il funzionale adattamento degli insediamenti stessi alla realtà ecologica alpina;

auspica frattanto l'adozione di una norma di salvaguardia nei confronti dei territori boscati, date le loro particolari funzioni, finché non saranno disposti i relativi piani comprensoriali;

affermando altresì che la Pubblica Amministrazione si deve sentire obbligata a render note, con ogni mezzo, le condizioni giuridiche e tecniche che regolano l'iniziativa privata nei territori tutelati condizionando, in pari tempo, la politica di incentivazione al rispetto delle esigenze sopra illustrate.

REGIONI E COMUNITA' MONTANE

di GIORGIO BETTIOL

Esattamente quattro anni fa, nei giorni 8-9-10 dicembre 1966 ha avuto luogo a Roma il VI Congresso nazionale dell'UNCEM che si è concluso con la votazione di una mozione nella quale veniva riassunta la linea di una politica montana presentando una serie di richieste, alcune di natura rivendicativa, altre di riforma delle strutture dello Stato burocratico e centralizzato.

Nessuno poteva pretendere che tutte le cose allora richieste venissero realizzate; certo è che il bilancio che se ne ricava, dopo 4 anni dal Congresso, è quanto mai deludente per le nostre popolazioni di montagna e per coloro che le rappresentano nell'Unione Nazionale Comuni ed Enti Montani.

Non intendo minimamente sottovalutare, ma anzi esaltare, l'importanza del decentramento dei poteri dello Stato nelle Regioni e la creazione degli Enti regionali per lo sviluppo agricolo, a condizione però che alle Regioni siano trasferiti poteri effettivi, autonomia decisionale nel campo della programmazione e della esecuzione delle opere senza furbi accorgimenti per farne di esse meri centri amministrativi di esecuzione di decisioni ministeriali romane.

Si vanno utilizzando espedienti e pressioni di ogni genere al fine di evitare, comunque di limitare, gli effetti del trasferimento dei poteri dello Stato alle Regioni e non solo favorendo la sopravvivenza di vecchie strutture ministeriali superate, ma proponendone addirittura di nuove, come è avvenuto al convegno sulla montagna di Madesimo dove è stata prospettata da un relatore la necessità di una ristrutturazione della direzione generale del-

l'economia montana e delle foreste per affidare ad essa anche il compito della conservazione della natura.

Cacciato dalla porta, l'impenitente denigratore dello Stato democratico, direttore generale dell'economia montana, vorrebbe rientrarvi dalla finestra per gestire lui il nuovo regionalismo che noi vogliamo efficiente e dinamico in quanto estraneo alla vecchia concezione dello stato paternalistico onnipresente ed onnipossente.

Questo fatto sta a dimostrare come si utilizzino certi espedienti al fine di evitare il trasferimento alle Regioni di determinate funzioni statali coltivando l'idea, come nel caso da me citato, di un aumento di uffici ministeriali.

È invece ora di passare dalla fase costituente delle Regioni con l'approvazione degli statuti a quella dell'azione concreta dando con ciò dimostrazione pratica della loro efficienza e della volontà politica dei Consigli regionali.

La suddivisione del territorio montano in comprensori e l'aiuto da dare agli Enti locali perché costituiscono nei comprensori le Comunità montane, questo compito va assunto dalle Regioni subito consentendo ai Consigli delle Comunità, una volta istituzionalizzati, di elaborare e di realizzare piani di sviluppo socio-economico nel territorio di competenza.

L'approvazione definitiva di detti piani sarà opera delle Regioni e il loro finanziamento potrà essere tratto dal fondo agricolo nazionale, articolato regionalmente per gli interventi di interesse agricolo forestale, ed in seguito con il fondo che la legge organica per la montagna dovrà mettere a disposizione delle Regioni.

Ho parlato di legge organica per la cui stesura lavora da un anno il Comitato ristretto nominato dalla Commissione agricoltura della Camera dei Deputati. Un parto difficile dovuto a scarsa comprensione da parte dei suoi membri di centro-sinistra, malgrado le numerose e forti sollecitazioni dell'UNCEM e del movimento reale che esiste nel Paese.

Si è preferito trasferire nel Decretone una leggina di rifinanziamento per 34 miliardi a partire dal 1969-70 e di 30 miliardi per il 1971. Noi riproporremmo che i 30 miliardi del 1971 siano devoluti alle Regioni per intervenire nei territori montani con iniziative di forestazione e per costituire, dove sono assenti, le Comunità montane con i loro Consigli così da coprire quella parte del territorio nazionale montano ancora privo di questi istituti comprensoriali.

Tutti questi problemi avranno il necessario spazio nel prossimo congresso dell'UNCEM che si terrà a Firenze nei giorni 6-7-8 dicembre prossimo e che fin d'ora si presenta molto impegnativo.

Sarà l'occasione migliore perché la montagna presenti il suo titolo di credito nei confronti della società e del Parlamento non più fidandosi delle solite promesse del governo ma pretendendo un atto concreto che dimostri come la costituzione degli enti regionali abbia di per sé la capacità irreversibile di provocare una svolta nella tradizionale politica italiana verso la montagna e le altre zone collinari che soffrono degli stessi suoi mali.

UNA VERIFICA NECESSARIA

di LUIGI MARCHINI

La costituzione delle Regioni permette di affrontare in modo nuovo il problema della montagna.

Nella dimensione Regionale i fattori positivi del problema, e cioè le funzioni equilibratrici dello sviluppo che la montagna può svolgere escono dalla astrattezza generale indeterminata ed acquistano rilevanza e consistenza palpabile.

L'equilibrio demografico della Regione colla rimozione delle cause della fuga dalle montagne; la funzione turistica di seconda città verde e policentrica offerta al riposo ed alla distensione di tutti i cittadini e specialmente dei lavoratori; il pieno sfruttamento delle possibilità produttive specialmente nel campo zootecnico e forestale; un minimo di sviluppo del settore industriale ed artigianale tale da permettere la occupazione e quindi la permanenza della popolazione attuale: ecco i capisaldi del discorso che siamo andati svolgendo in questi anni e che può essere attualizzato.

Accanto a questo il discorso della presenza umana quale è richiesta dalle necessità di intervento per la difesa del suolo e la regimazione delle acque sia per la montagna in sé sia per la difesa dalle alluvioni delle aree urbane sottostanti.

Dicevamo che nel nuovo quadro regionale tutto questo può essere realizzato. Infatti con la presenza e la partecipazione diretta degli Enti locali tradizionali, potenziati dall'organizzazione in Comunità Montane, con l'elaborazione di piani zonali e di Comunità proposti, discussi ed accettati dal Consiglio Regionale e portati a far parte integrante del Piano Regionale di Sviluppo, la montagna italiana può avere gli strumenti operativi responsabili e democratici capaci di risolvere i propri problemi.

Ma tutto questo è molto bello ma non è indolore; presuppone una ferma volontà politica per attuare una decisa « scelta di campo » in due ordini di fattori.

1) La condizione disastrosa delle zone montane, al di là dei fattori

naturali e storici precedenti, per quanto si attiene allo sviluppo economico e sociale, nell'attuale fase storica di neocapitalismo industriale avanzato, è determinata dalla prevalenza del profitto privato e dell'interesse monopolistico sugli interessi delle popolazioni montanare.

Nuova legislazione organica quindi per lo sviluppo delle zone montane e nuovi finanziamenti finalizzati all'interesse collettivo ed alla esaltazione della condizione umana contro il meccanismo di sviluppo neocapitalistico monopolistico.

2) Sviluppo completo delle reali possibilità democratiche delle zone montane liberandole dalle gabbie di privilegio di Enti burocratici e corporativi quali i Consorzi di Bonifica e... molti altri, ridando nel quadro regionale il loro ruolo effettivo di protagonisti proprio agli Enti locali Comuni e Province ed alle loro Comunità Montane con la partecipazione di tutte le rappresentanze e non soltanto di alcune.

Questa è la realtà in cui si può e si deve fare la verifica definitiva della volontà politica di cambiare la sorte della montagna o di continuare a sfuggire alle proprie responsabilità.

Questo discorso vale in primo luogo per la Democrazia Cristiana e gli altri partiti di Governo e per quei gruppi e quelle forze nel loro seno particolarmente sensibili alle esigenze popolari e dei lavoratori.

Noi del PSIUP, per nostra parte, continueremo a stare come sempre dalla parte dei lavoratori, dalla parte dei montanari marginalizzati dallo sviluppo neocapitalistico non sottraendoci alle nostre responsabilità per una lotta decisa che si ponga come obiettivo la rinascita della montagna.

APPROVATI I PRIMI STATUTI DAI CONSIGLI REGIONALI

Alcuni Consigli regionali, rispettando i termini fissati dalla legge, hanno approvato il proprio statuto.

La seduta di approvazione finale dello statuto — che è di fondamentale importanza per la vita stessa delle nuove regioni — ha assunto la solennità che meritava; la presenza dei Sindaci dei comuni della regione con i Gonfaloni e di numerose altre autorità e rappresentanze.

Segnaliamo l'avvenuta approvazione dello Statuto del Lazio a Roma il 29 ottobre e a Milano il 30 ottobre. A Roma col voto contrario dei soli consiglieri del MSI, a Milano col voto contrario dei gruppi PLI e MSI. Alcuni articoli dello Statuto sono stati peraltro approvati all'unanimità.

Sono in corso di approvazione gli statuti di altre Regioni e ci riserviamo di commentarli adeguatamente. La nostra rivista è stata la prima in ordine di tempo (in data 5 maggio, cfr. n. 5 « Lo statuto delle regioni » di G. Piazzoni) a pubblicare, a commento di un convegno di studio svoltosi a Firenze, un progetto di statuto regionale. Il confronto del testo preparato allora con i testi approvati sarà molto interessante.

Gli statuti vengono ora consegnati al Presidente del Consiglio il quale deve sottoporli all'esame del Parlamento nazionale.

È da augurarsi che, così come i Consigli regionali hanno rispettato il termine di legge per la redazione degli statuti, il Parlamento nazionale sia sollecito nell'approvarli.

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ANCI SULLA RIFORMA TRIBUTARIA

L'intervento di Piazzoni

Si è riunito a Roma in Campidoglio il 7 ottobre il Consiglio nazionale dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, sotto la presidenza dell'avv. Boazzelli, segretario il Segretario generale dottor Santo.

Vi hanno presenziato per l'UPI il presidente avv. Olivi e per l'UNCEM il Segretario generale Piazzoni.

Il Consiglio ha dibattuto il tema della riforma tributaria sulla base di una relazione svolta dall'on. Castelli (DC) e dell'avv. De Sabbata (PCI).

La discussione è stata ampia e vivace e si è conclusa con la votazione dell'ordine del giorno che riportiamo e con il quale si chiede il rinvio dell'esame degli articoli in attesa di conoscere il parere delle regioni e degli enti locali.

Tale conclusione non è facilmente spiegabile col fatto che sull'argomento la stessa ANCI, come del resto le altre associazioni degli enti locali (UPI, UNCEM, AICCE e CISPEL) si erano pronunciate lo scorso anno quando iniziò alla Camera la discussione sulla delega al Governo per attuare la riforma tributaria.

Il Segretario Generale dell'UNCEM Piazzoni, che ha assistito ai lavori del Consiglio nazionale come invitato, è intervenuto nel dibattito formulando alcune proposte di emendamento al testo in discussione alla Camera, proposte che sono coerenti con quelle presentate a suo tempo dall'UNCEM.

Egli si è richiamato al discorso generale fatto da più parti sulla incertezza delle fonti di introito per comuni e province, che permane nonostante le precisazioni ministeriali, e al tipo di intervento da attuare in modo differenziato tra grandi città e piccoli comuni per il risanamento dei deficit di bilancio.

Fatte queste osservazioni di fondo e ribadito che in una corretta concezione dello Stato democratico debba realizzarsi un coordina-

mento di sistemi finanziari statali e locali e non una subordinazione della finanza locale alla finanza statale, Piazzoni ha proposto:

1) Di mantenere l'imposta di consumo sull'energia elettrica il cui gettito nel 1967 è stato di 90 miliardi su 317 miliardi di introito complessivo dell'imposta di consumo.

Il costo di esazione di questa imposta è quasi nullo e l'imposta stessa grava in gran parte sulle utenze industriali e commerciali. La proposta governativa di abolire questa imposta per mantenere le imposte sulle insegne, sugli spazi pubblici e sui cani, che danno un gettito annuo di circa 20 miliardi con un costo di esazione proibitivo, è da respingere. Meraviglia il fatto che un discorso di questo tipo sia stato fatto in parlamento da un solo deputato, il democristiano Marchetti (1).

2) La detrazione dell'imposta prevista dall'articolo 2 del disegno di legge a favore dei lavoratori dipendenti o soci di cooperative dovrebbe essere estesa per il reddito all'estero dei lavoratori dipendenti. È una facilitazione che interessa centinaia di migliaia di lavoratori emigranti di regioni montane e meridionali che risultano tuttora residenti in Italia.

Il Consiglio Nazionale dell'ANCI ha nominato un comitato ristretto per la formulazione di proposte di modifica al testo del disegno di legge, inserendo nel comitato stesso rappresentanti dell'UNCEM e della UPI. In tale sede auspichiamo che si possa concertare una comune linea di azione da parte delle Associazioni nazionali degli enti locali.

Questo il testo dell'ordine del giorno approvato:

Il Consiglio Nazionale dell'ANCI, riunito in Roma il giorno 7-10-1970

richiama le precedenti posizioni espresse dalla Assemblea di Salerno e nelle mozioni del Consiglio Nazionale in ordine ai temi dell'autonomia locale in relazione ai problemi della finanza locale;

considerata la mutata situazione istituzionale determinatasi con la costituzione delle Regioni;

ritenuto che il Disegno di legge delega per la riforma tributaria si inserisce in un momento costitutivo e di trasformazione dello Stato ed investe le autonomie con riflessi negativi;

chiede che il Parlamento prima di passare alla votazione dei singoli articoli acquisisca in materia il pensiero delle Regioni, delle Province e dei Comuni e prenda atto delle determinazioni che scaturiranno da queste consultazioni.

---

(1) Cfr. « Il Montanaro », n. 6-7, pag. 389.

Indice, a questo fine e per quanto lo riguarda, un'ampia assise dei poteri locali da tenersi al più presto.

Chiede altresì:

a) *che il termine perentorio della legge n. 1964 sulla approvazione dei bilanci entro ottobre-novembre sia rinviato al 31 dicembre;*

b) *un incontro con il Ministro del Tesoro ed il Governatore della Banca d'Italia per definire l'utilizzo, ai fini degli investimenti comunali, delle riserve tecniche delle banche di cui alla decisione del Comitato di Credito del 16 settembre scorso;*

c) *l'eliminazione del « decretone » della norma che assegna attraverso la Cassa DD.PP. alle Mutue* 125.000.000.000 (*centoventicinque miliardi di lire*) *che verrebbero di fatto sottratti agli investimenti comunali;*

d) *la compartecipazione dei Comuni all'aumento del prezzo dei carburanti;*

e) *urgenti misure che indichino nuove possibilità di finanziamento per le spese di investimento comunali e per le numerose urgenze di Cassa.*

APPROVATA ALLA CAMERA LA LEGGE SULLA PROTEZIONE CIVILE

La legge sulla protezione civile è stata approvata il 10 novembre a Montecitorio. Grazie ad un accordo raggiunto in un comitato ristretto, il blocco che da quasi vent'anni impediva la approvazione di questo importante strumento legislativo è stato infine rimosso.

Le modifiche non ne intaccano i principi ispiratori: la direzione e il coordinamento dei servizi statali, civili e militari interessati alla protezione civile, restano affidati alla competenza del ministero dell'Interno, ma alcune norme introdotte di comune accordo sanciscono un più stretto collegamento con gli Enti locali e le Regioni (verranno istituiti dei Comitati regionali).

Nel quadro della legge, sono state approvate anche le norme giuridico-economiche che interessano i vigili del fuoco: tra le innovazioni più attese è l'anticipo di un anno (dal 1° gennaio 1973 al 1° gennaio 1972) della riduzione del servizio a 40 ore settimanali.

La legge passa ora al Senato. Ma ormai, rimossi gli ostacoli di fondo, il suo iter parlamentare potrà arrivare presto in porto.

Relatore è stato l'on. Zamberletti. A nome del governo ha parlato il sottosegretario Mariani.

Al prossimo numero il commento.

SINDACI DI COMUNI MONTANI IN VISITA NEGLI STATI UNITI

Il viaggio dei sindaci ed amministratori delle zone montane di Italia negli Stati Uniti d'America, in occasione del Colombus Day 1970, ha avuto felice svolgimento dall'8 al 19 ottobre.

Hanno partecipato al viaggio il Segretario generale dell'UNCEM Giuseppe Piazzoni, i consiglieri nazionali cav. uff. Bertini, Sindaco di Idro (Brescia), avv. Facchiano, Presidente della Camera di Commercio di Benevento e prof. Vasco Longano già sindaco di Erli, il Vice Presidente della regione Trentino Alto Adige dr. Pasqualin, sindaci, amministratori, funzionari di comuni, provincie e camere di commercio della Val d'Aosta, Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Trentino Alto Adige, Emilia, Toscana, Marche, Lazio, Campania, Puglie e Molise. In totale 68 persone a cui si è aggiunto un gruppo di 200 genovesi e liguri organizzato dal quotidiano « Il Secolo XIX » e guidato dal dr. Pastorino, vicepresidente del Consiglio Regionale, e dal dr. Bragone, vicedirettore del giornale.

L'organizzazione del viaggio è stata effettuata dalla Transmundial di Genova, sotto la direzione del Sig. Vozza con la collaborazione dell'Alitalia.

La partenza da Roma prima e da Milano poi, con il Jumbo 747 dell'Alitalia, è avvenuta nel tardo pomeriggio dell'8 ottobre con un po' di ritardo causato dalla difficoltà dei genovesi di raggiungere Milano dopo il nubifragio che aveva interrotto l'autostrada.

Prima tappa a New York e successivo trasferimento nella città di Niagara dove si è avuto il primo incontro con le autorità americane e un gruppo di italo-americani del Comitato Nazionale del Colombus Day presieduto da Mariano Lucca.

In occasione del pranzo ufficiale, Piazzoni ha rivolto loro un cordiale saluto presentando i vari componenti del gruppo.

« Scopo del nostro viaggio — ha detto Piazzoni — è di celebrare Cristoforo Colombo che nel 1492 qui prese terra e per salutare i nostri connazionali emigrati e tutto il popolo degli Stati Uniti d'America dal suo prestigioso Presidente all'ultimo cittadino, bianco e negro,

nel desiderio comune di solidarietà tra i popoli, mezzo efficace per realizzare la pace e la libertà ». Ha aggiunto di apprendere con soddisfazione che dal prossimo anno ai 38 Stati dell'Unione, nei quali finora si è celebrato il Colombus Day, si aggiungeranno tutti gli altri stati e la celebrazione sarà veramente nazionale. Ciò è dovuto all'iniziativa di molti amici italo-americani che hanno promosso il provvedimento legislativo ora approvato.

In risposta al saluto hanno parlato varie personalità tra le quali i rappresentanti del Sindaco di Niagara, signori Ingrasci e Sottile, il Presidente della contea di Erie, on. Tuteska e i membri del congresso on. Mac Carthy e Smith III e il Presidente del National Colombus Day Committee, Mariano Lucca.

L'indomani, dopo la visita alle famose cascate anche in territorio canadese, il gruppo ha proseguito il viaggio in pullman per raggiungere la capitale. Durante questo trasferimento si è avuta una sosta nella città di Syracuse dove si è posto un omaggio floreale al monumento a Colombo e il gruppo si è incontrato col Sindaco e con molti connazionali.

A Washington, il 12 ottobre, ha avuto luogo la solenne celebrazione del Colombus Day. Dopo la « parade », sul piazzale della stazione innanzi al monumento a Cristoforo Colombo è stata celebrata la messa dal Vescovo ausiliare Mons. Spence. Sono seguite altre cerimonie come la presentazione delle armi e l'incoronazione della regina Isabella, rappresentata da una graziosa italo-americana, nel ricordo dell'aiuto che a Cristoforo Colombo diede la Spagna.

Durante i discorsi celebrativi è stata data lettura della legge che stabilisce dal 1971 la celebrazione del Colombus Day in tutto il territorio degli Stati Uniti. Hanno anche preso la parola il rappresentante dell'ambasciatore italiano, Ministro plenip. Trebuzzi e, a nome del gruppo, il dr. Carlo Pastorino, vice presidente del Consiglio regionale ligure.

La manifestazione è stata particolarmente commovente ed è stata seguita con notevole interesse da parte di tutti.

Nel pomeriggio il gruppo è stato ricevuto alla Casa Bianca, salutato dal Segretario per gli affari internazionali, poiché il Presidente Nixon si trovava a Stamford per la celebrazione del Colombus Day e per inaugurare un centro sociale di italo-americani. Successivamente, gli italiani sono stati ricevuti dall'Ambasciatore Ortona il quale ha loro rivolto un cordialissimo saluto. Ospite gradito e particolarmente festeggiato il ministro dei trasporti on. Volpe, di origine italiana, con la consorte.

Nella serata si è avuto il pranzo ufficiale con la partecipazione di circa 200 italo-americani e con la presenza del Ministro della Giustizia on. Mitchell, dell'ambasciatore italiano S. E. Ortona, di membri del Congresso ed altre autorità della capitale.

Il Ministro Mitchell ha ricordato l'opera di Colombo che giustamente è stato definito « Uno dei più grandi navigatori se non il prin-

cipale di tutti i tempi », ed ha aggiunto che non solo per questa grande scoperta gli Stati Uniti e il resto del mondo sono indebitate con il contributo italiano. Ha ricordato alcune figure: in campo artistico Leonardo da Vinci e Michelangelo, nella letteratura Dante Alighieri, nella musica Giuseppe Verdi, nel teatro Eleonora Duse, nel canto Enrico Caruso, nella religione San Francesco, nel campo sia religioso che filosofico S. Tommaso d'Aquino, nella filosofia Benedetto Croce, nel campo scientifico Marconi e Fermi. Ha reso omaggio agli italo-americani, tra i quali ha ricordato il dr. Raffaele Urciolo che ottenne nel 1948 la decisione della Corte Suprema che dichiarava fuori legge le stipulazioni di carattere razziale nel trasferimento di proprietà. Ha anche ricordato Joseph Petrosino del Dipartimento di Polizia di New York, assassinato nel 1909 nella lotta contro il crimine organizzato nel Paese.

Il Ministro ha concluso richiamandosi alla presenza del ministro ai trasporti John Volpe « collega di governo e uno degli uomini di maggiore valore dell'Amministrazione Nixon ».

Si sono avuti vari discorsi ufficiali e uno scambio di omaggi. Una grande targa celebrativa è stata offerta dal Comitato del Colombus Day ai sindaci italiani.

Un messaggio del presidente dell'UNCEM on. Ghio, è stato letto da Piazzoni. Il presidente Ghio, rivolto un cordiale saluto alle autorità degli Stati Uniti, a nome dell'UNCEM, ha proseguito: « Una cospicua parte degli emigrati, specialmente di quelli che lavorano negli Stati Uniti d'America sono partiti dalle nostre zone montane e da quelle del nostro meridione ed è a questi nostri connazionali che desidero porgere il cordiale e memore saluto della Patria lontana. Noi siamo orgogliosi di questi nostri fratelli per la testimonianza continua ed impegnata che essi danno in questa terra di dedizione al lavoro e di sincera ed aperta collaborazione per concorrere — a tutti i livelli — al progresso di questa grande nazione amica.

Il mio animo si commuove ancora di più nel ricordo di Cristoforo Colombo — questo cittadino della mia terra ligure che ho avuto ed ho l'onore di amministrare da oltre un ventennio — al quale la riconoscente sensibilità vostra ha dedicato questo giorno commemorativo. Mi sia consentito di avvicinare nel ricordo questo scopritore di un mondo nuovo con quei Vostri meravigliosi piloti e tecnici che hanno permesso all'uomo di sbarcare sulla luna.

Non c'è dubbio che anche alla base di questa grande e biblica iniziativa, alla quale hanno collaborato migliaia di eccezionali cervelli di ogni parte del mondo ritroviamo il valido concorso di tanti nostri concittadini.

Con l'animo teso alla scoperta di nuovi mondi e di nuove tecniche, desiderosi che i progressi scientifici siano messi a disposizione di tutti i popoli perché determinino il loro ulteriore sviluppo in un clima di libertà e nell'intento di assicurare la pace in tutta la terra, noi

manifestiamo a voi la nostra speranza e la nostra fiducia nell'avvenire sereno di tutta l'umanità.

Ho ricordato prima la mia origine genovese: sono lieto perciò che insieme con i Sindaci di montagna di tutta Italia ci sia una folta delegazione di miei conterranei ed a nome di tutti loro rivolgo un caldo e fraterno invito a voler presto renderci la visita ed a consentirmi quindi di rivolgerle di persona questo saluto che con tanta nostalgia sono costretto ad affidare ad un foglio sia pure trasmesso a Lei da chi mi è più vicino nella diuturna fatica di curare il progresso di quanti rimangono nella terra di origine di questi nostri cari ambasciatori presso il popolo Americano.

Viva Zena, viva Colombo, viva l'Italia ».

Messaggi telegrafici di saluto sono stati indirizzati nella stessa giornata dalla delegazione italiana al presidente del consiglio dei ministro on. Colombo, al ministro degli esteri on. Moro e al Sindaco di Genova Ing. Pedullà.

Il soggiorno a Washington si è protratto per altre due giornate e poi il gruppo è partito per New York fermandosi a visitare Philadelphia, prima capitale degli Stati Uniti.

Durante le tre giornate newyorkesi ha fatto visita al gruppo il governatore dello Stato Rockefeller il quale è stato particolarmente festeggiato dagli italiani e da molti italo-americani, alla laboriosità dei quali il governatore ha rivolto un vivo ringraziamento.

Alcuni sindaci sono stati intervistati da Ruggero Orlando per la TV e Pastorino e Piazzoni hanno anche parlato alla radio nella rubrica « Voce dall'America ».

Il rientro in Italia è avvenuto con due apparecchi DC 8 della Compagnia di bandiera, la notte del 18 ottobre.

Il viaggio, la visita a città importanti degli Stati Uniti, gli incontri con molti italo-americani e con le autorità Federali e di amministrazioni pubbliche, le cordiali accoglienze riservateci hanno lasciato in tutti i partecipanti un'ottima impressione.

IL CNEL ESAMINA I PROBLEMI AGRICOLI

I problemi agricoli della CEE, con particolare riguardo al memorandum Mansholt e alle proposte dei Ministri della Comunità Economica Europea per il miglioramento delle strutture fondiarie e di commercializzazione, sono stati oggetto di studio da parte della Commissione Agricoltura del C.N.E.L.

I lavori, presieduti dal prof. Corrado Bonato, si sono svolti sulla base di una relazione del consigliere Saba che ha presentato osservazioni e proposte poste successivamente in discussione.

La Commissione Agricoltura del C.N.E.L. ha indicato le proposte che ritiene indispensabili per il rafforzamento del potere contrattuale degli agricoltori, sia nella fase di acquisto dei mezzi di produzione, sia nella fase di commercializzazione e di trasformazione.

Tali proposte sono:

1) Favorire e potenziare le associazioni dei produttori e la loro riunione nei diversi settori produttivi, sia a livello nazionale che a livello comunitario.

2) Rendere possibile di conseguenza un migliore controllo dell'offerta tenendo conto delle condizioni di mercato, anche attraverso l'autoregolazione da parte delle associazioni di produttori delle quantità da produrre.

3) Far adottare ai produttori, a mezzo delle associazioni, criteri industriali nella fase di distribuzione e di trasformazione.

4) Predisporre e organizzare esperienze contrattuali sia nella fase di collocamento dei prodotti a livello nazionale, settoriale e locale che nella fase di acquisto dei mezzi necessari all'agricoltura.

LA CARTA GEOLOGICA D'ITALIA

Si sono conclusi i lavori di compilazione della Carta Geologica d'Italia. Lo annuncia un articolo del prof. Ardito Desio. Si tratta di un'opera scientifica monumentale, promossa e attuata dalla Direzione Generale delle miniere presso il Ministero dell'Industria e Commercio, alla quale hanno collaborato, per parecchi anni, gran parte dei geologi italiani.

L'opera consta di 278 *fogli ognuno dei quali riproduce un'area media di circa* 1140 *chilometri quadrati; ogni foglio è composto da sedici « tavolette » in scala al venticinquemila.*

Con segni particolari sono segnati, sui fogli e sulle « tavolette », tutti i tipi di rocce che affiorano in ogni regione d'Italia, opportunamente raggruppati per affinità stratografiche e per età geologiche.

Con questo lavoro l'Italia ha colmato finalmente una grossa lacuna della cartografia geologica ufficiale italiana.

Restano ancora i vuoti relativi alla sede inadeguata del servizio geologico, al personale relativamente scarso e alle attrezzature utili da approntare in modo che questo servizio possa diventare efficiente come in tutti i paesi civili che l'hanno adottato.

GENOVA: RIUNITA LA GIUNTA ESECUTIVA REGIONALE UNCEM

La Giunta Esecutiva della Regione Ligure dell'UNCEM si è riunita a Genova il 21 ottobre 1970, presso la sede della Camera di Commercio, sotto la presidenza del Comm. Ferralasco, presenti i funzionari degli Uffici Periferici dello Stato: Agricoltura, Foreste e Ministero della Sanità.

All'inizio della seduta il Presidente, dopo aver espresso la sua solidarietà alle famiglie che hanno avuto danni a persone e cose nell'alluvione del 7 e 8 ottobre u.s. che ha colpito parte della città di Genova e 20 Comuni dell'entroterra genovese, ha dato la parola al dott. Carlo Cortella, Capo dell'Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura, per l'illustrazione di quanto il suo Ufficio ha fatto per accertare i danni arrecati alle zone alluvionate per ottenere tutti gli elementi necessari per le determinazioni di competenza del Ministero dell'Agricoltura e Foreste.

Continuando nella relazione, ha detto che i danni subiti dalla agricoltura potranno essere inclusi, come si auspica da tutti, nella nuova Legge « Fondo di Solidarietà Nazionale » che, per la prima volta, dovrebbe funzionare a Genova per il riconoscimento delle calamità e per la determinazione delle provvidenze applicabili a favore delle aziende agricole danneggiate.

Successivamente ha preso la parola il dott. Banti, Capo dell'Ispettorato Regionale delle Foreste, per informare che i problemi di carattere immediato nelle zone montane sono quelli del ripristino dei bacini, piccoli e grandi, percorsi da innumerevoli corsi d'acqua a carattere torrentizio, che specie sul versante tirrenico, scendono con forti pendenze verso valle.

L'eccezionale nubifragio con precipitazioni che, in alcuni punti, hanno raggiunto, nelle 24 ore, una entità mai registrata come i 948,4 mm. di Bolzaneto ed i 749,2 mm. di Pontedecimo, ambedue in Comune di Genova, ha colpito un territorio collinare e montuoso, con terreni spesso in forte declivio costituiti da numerose vallette che si inter-

secano tra loro confluendo, infine, in valli di maggior rilevanza quali le vallate del Bisagno, del Polcevera, del Leira, dello Stura, dello Scrivia, ecc.

A queste due relazioni sono seguiti interventi del Prof. Modena, Capo dell'Ispettorato Agrario Compartimentale, del Dott. Borsetta, dell'Ispettorato Ripartimentale delle Foreste e del Dott. Manfredi, Veterinario Provinciale che hanno, ciascuno per la parte di propria competenza, ampliato il discorso sui danni e sulle cause.

Il Presidente ha quindi proposto di intervenire presso il Presidente nazionale on.le Dott. Enrico Ghio, eletto Assessore all'Agricoltura e Foreste, economia montana, caccia e pesca della Giunta Regionale della Liguria perché promuova un incontro con le quattro Province e le quattro Camere di Commercio della Liguria per uno studio sul servizio di protezione dei boschi con l'uso di elicotteri.

Questo servizio dovrebbe essere aggregato a quello sulla protezione civile che, con il funzionamento della Regione, potrebbe ottenere dei fondi per il noleggio degli elicotteri adibiti allo spegnimento degli incendi e, quindi, alla protezione dei boschi nelle nostre zone montane.

ADEMPIMENTI PRECONGRESSUALI

La Segreteria generale dell'UNCEM ha trasmesso a tutti i Comuni montani ed agli Enti associati il programma-invito per il VII Congresso nazionale che si celebrerà a Firenze dal 6 *all'*8 *dicembre* 1970.

Il programma-invito contiene il programma dettagliato e il regolamento del congresso, alcune norme organizzative, nonché il modulo di prenotazione alberghiera (da rispedire compilato all'Agriturist di Firenze entro il 20 *novembre) e il modulo (da staccare e consegnare alla Verifica poteri del Congresso) per la delega di rappresentanza del Comune o Ente associato.*

Nello stesso fascicolo è contenuto il testo dello Statuto dell'UNCEM e delle proposte di modifica, adottate all'unanimità dalla Commissione designata dal Consiglio nazionale, e la proposta del metodo elettorale per la elezione del Consiglio nazionale e del Collegio probiviri.

A tutti gli associati è stato anche spedito il manifesto del Congresso per l'affissione all'albo. Lo stesso manifesto sarà affisso nelle principali città d'Italia.

Il predetto fascicoletto costituisce, quindi, un prezioso « vademecum » per i delegati che parteciperanno al congresso. In sede congressuale saranno loro consegnate le relazioni del Congresso e la « tessera di congressista » per prendere parte alle sedute e alle votazioni.

Rammentiamo che ogni delegato non può cumulare più di 20 *deleghe, oltre la propria, rilasciate da Comuni od Enti della stessa provincia.*

Per avere diritto di voto l'Ente associato deve avere versato la quota associativa 1970. *Tale versamento, ove non fosse avvenuto, potrà essere effettuato in sede di congresso.*

Ricordiamo che, a norma di regolamento, il Delegato al Congresso può essere accompagnato da altro consigliere o funzionario

del Comune od Ente rappresentato. A tali persone sarà rilasciata la tessera di invitato col solo diritto ad assistere alle sedute plenarie del Congresso. Gli invitati potranno ritirare la « cartella del congressista » dietro versamento dell'importo di L. 3.000.

In attesa di incontrarci a Firenze, ripetiamo il programma del Congresso.

PROGRAMMA DEL VII CONGRESSO UNCEM
Firenze 6-7-8 Dicembre 1970

Domenica 6 Dicembre

ore 10 — Palazzo Vecchio
— Inaugurazione del Congresso - Saluto del Sindaco avv. Luciano Bausi
— Nomina presidenza Congresso
— Adesioni
— *Relazione generale sul tema: « I montanari protagonisti delle scelte, a livello locale e nazionale, per la rinascita della montagna sul piano tecnico, economico e sociale »*
Relatore: on. dr. Enrico Ghio, Presidente dell'UNCEM, Assessore regionale ligure
— Discorso del Presidente del Consiglio dei ministri on. prof. Emilio Colombo

ore 15 — Palazzo dei Congressi (Pratello Orsini 1, Presso Stazione F.S.).
— Nomina delle Commissioni: verifica poteri, Commissione elettorale, Commissione per la mozione finale del Congresso
— Saluti delegazioni estere
— *Rapporto del Segretario generale sull'attività dell'UNCEM dal 1967 al 1970*
Relatore: Giuseppe Piazzoni
— *Relazione del Presidente del Collegio dei revisori dei conti*
Relatore: avv. Cesare Trebeschi

ore 16,30 — Inizio discussione generale

ore 20 — Sospensione dei lavori

Lunedì 7 Dicembre

ore 9 — Palazzo dei Congressi
— *Relazione sulle proposte di modifiche statutarie*
Relatore: avv. gr. uff. Leonardo Leonardi Vice presidente delegato, Presidente Amministrazione Provinciale di Rieti
— Discussione e votazione modifiche statutarie
Approvazione sistema elettorale
— Continuazione della discussione generale

ore 13 — Termine per la presentazione delle liste dei candidati al Consiglio Nazionale e al Collegio Probiviri
— Sospensione dei lavori

ore 15 — Ripresa della discussione
— Assemblea « Sezione Consorzi Forestali e Aziende speciali » (Sala n. 104, 1° piano)

ore 19 — Assemblea « Sezione BIM e Comuni rivieraschi di impianti idroelettrici » (Sala Onice)

ore 20 — Sospensione dei lavori

ore 21,30 — Assemblea « Sezione Consorzi di Bonifica Montana » (Sala Onice)
— Riunione Commissione per la mozione finale

Martedì 8 Dicembre

ore 9 — Palazzo dei Congressi
— Continuazione della discussione generale
— Assemblea « Sezione Comunità Montane » (Sala Onice)

ore 11 — Termine operazioni verifica poteri

ore 13 — Chiusura della discussione generale
— Sospensione dei lavori

ore 15 — Risposta dei relatori
— Inizio votazioni
— Votazione mozione conclusiva del Congresso

ore 17 — Chiusura del Congresso

ore 19 — Chiusura votazioni

ASSEMBLEE DELLE « SEZIONI »

SEZIONE CONSORZI FORESTALI E AZIENDE SPECIALI

Lunedì 7 dicembre ore 15 (sala n. 104, 1° piano).

Presidente: Comm. Enrico Pancheri, membro della Giunta esecutiva, Presidente delegato della Sezione.

Relatore: Cav. uff. Giuseppe Piazzoni, Segretario generale dell'Unione, membro del Direttivo della Commissione Europea per i problemi economico e sociali delle regioni montane.

Tema: L'attività forestale degli enti locali e la collaborazione con gli organismi europei.

SEZIONE BIM e COMUNI RIVIERASCHI

Lunedì 7 dicembre ore 19 (sala Onice).

Presidente: avv. cav. gr. croce Gianni Oberto, vice presidente dell'Unione.

Relatore: avv. comm. Cesare Trebeschi, componente commissione ministeriale per la riforma del T.U. sulle acque.

Tema: La riforma del testo unico sulle acque ed impianti idroelettrici - L'attività della sezione BIM dell'UNCEM.

SEZIONE CONSORZI DI BONIFICA MONTANA (ed Enti che ne hanno assunto le funzioni)

Lunedì 7 dicembre ore 21,30 (sala Onice).

Presidente: geom. cav. uff. Tonino Piazzi, membro della Giunta esecutiva, Presidente delegato della Sezione.

Relatore: comm. Giuseppe Jelmini, membro della Giunta esecutiva e del Comitato coordinamento ANBI-UNCEM.

Tema: Attività di bonifica in montagna e collaborazione tra Consorzi di Bonifica e Comunità Montane.

SEZIONE COMUNITÀ MONTANE

Martedì 8 dicembre ore 9 (sala Onice).

Presidente: avv. grand'uff. Leonardo Leonardi, vice presidente delegato dell'Unione.

Relatore: geom. cav. Edoardo Martinengo, Segretario della Consulta regionale UNCEM del Piemonte.

Tema: Prospettive per l'azione delle Comunità Montane.

Alle Assemblee delle Sezioni possono partecipare i Presidenti o rappresentanti degli Enti appartenenti alla Sezione.

All'Assemblea della Sezione BIM sono invitati, oltre che i Presidenti dei Consorzi dei comuni compresi nei Bacini Imbriferi Montani, i Sindaci dei comuni compresi nei BIM e non consorziati.

Le elezioni degli organi esecutivi delle singole « Sezioni » avranno luogo in altra successiva assemblea.

RIUNITE LA COMMISSIONE STATUTO E LA GIUNTA ESECUTIVA

La Commissione per la riforma dello Statuto dell'Unione si è riunita, sotto la presidenza del vice presidente delegato avv. Leonardi, segretario il Segretario generale Piazzoni, per l'esame definitivo delle proposte di modifica allo statuto, sia per la parte riguardante la articolazione regionale dell'UNCEM che per altre modifiche da sottoporre alla approvazione del prossimo Congresso.

La riunione, alla quale hanno presenziato consiglieri di tutti i gruppi politici presenti nel Consiglio nazionale dell'UNCEM, si è svolta a Montecatini il 22 ottobre ed è durata tutta la giornata concludendosi con l'approvazione all'unanimità delle proposte di modifica, ampiamente discusse con l'apporto costruttivo di tutti.

Il testo delle proposte è stato stampato ed inviato a tutti i Comuni ed Enti associati. Rileviamo che la proposta più importante — senza sminuire le altre — è la regionalizzazione dell'UNCEM. Le Consulte regionali saranno trasformate in Delegazioni regionali delle quali saranno organi l'Assemblea, il Consiglio e la Giunta. La elezione del presidente e del vice presidente della Delegazione avverrà in Assemblea. Il Consiglio, eletto dall'assemblea, eleggerà successivamente i membri della Giunta, in aggiunta al presidente e al vice presidente.

Per il sistema elettorale la Commissione ha deciso a maggioranza l'adozione del metodo maggioritario, con riparto proporzionale (metodo Dhont) dei seggi alle minoranze. In tal modo — se il Congresso approverà la proposta — la elezione dei sessanta membri del Consiglio nazionale vedrà assegnati alla lista che riporterà il maggior numero di voti 40 seggi e il riparto proporzionale dei restanti 20 seggi tra le altre liste.

In aggiunta ai 60 eletti direttamente, comporranno il Consi-

glio nazionale i Presidenti delle Delegazioni regionali, che saranno eletti entro 120 giorni dalla data del congresso, e dieci esperti cooptati dal Consiglio alla prima seduta.

* * *

La Giunta esecutiva dell'UNCEM si è riunita in Firenze, presso il palazzo dei Congressi, nel pomeriggio del 23 ottobre, presenti il Presidente on. Ghio, il vice presidente avv. Benedetti ed i membri comm.ri Jelmini e Fosson, il geom. Piazzi, il comm. rag. Pancheri, l'avv. Rinaldi e il vice presidente della Commissione tecnico-legislativa cav. uff. Chiarelli.

La Giunta ha inviato al vice presidente avv. cav. gr. croce Oberto un cordiale messaggio augurale per la pronta ripresa in salute.

La Giunta ha preso atto dell'avvenuta conclusione dei lavori della Commissione per la riforma dello statuto ed ha esaminato alcuni problemi organizzativi e finanziari concernenti l'imminente congresso. Ne ha riferito il Segretario generale.

La Giunta ha preso atto dell'avvenuta approvazione al Senato del testo del « decretone » con l'inserimento del finanziamento per le Comunità montane, augurandosi la sollecita approvazione delle norme che consentiranno il rifinanziamento della legge della montagna per 64 miliardi, in attesa della nuova organica legge per lo sviluppo economico e sociale dei territori montani.

La Giunta, infine, ha constatato l'ottima riuscita del viaggio negli Stati Uniti dei Sindaci e amministratori delle zone montane ed ha ricambiato i messaggi augurali recatigli dal Segretario generale a nome delle Autorità degli USA e delle collettività italo-americane.

MACERATA: COMUNANZE AGRARIE E TERRE COMUNI

Sull'intera fascia appenninica da Modena all'Aquila, corre un problema attualissimo: la razionale utilizzazione delle risorse foraggere montane. Su questo tema, sabato 3 ottobre si è svolto a Macerata un interessante convegno nazionale dal tema: « Le Comunanze agrarie e le terre comuni, con particolare riferimento all'Appennino centrale: problemi attuali e prospettive future ». L'iniziativa si deve alla Camera di commercio industria artigianato e agricoltura in collaborazione con l'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, l'Istituto di tecnica e propaganda agraria e l'Ente di sviluppo nelle Marche. Il Convegno è stato presieduto dal Prof. Mario Bandini, presidente dell'Istituto nazionale di economia agraria e la relazione di base svolta dall'Avv. Prof. Emilio Romagnoli, Ordinario di Diritto Agrario nell'Università degli studi di Cagliari. Hanno partecipato ai lavori, anche con comunicazioni ed interventi, esperti di chiara fama.

Rinverdire un problema che investe gran parte dell'economia collineare montana costituisce un impegno doveroso, soprattutto per le risultanze che da questo Convegno potranno scaturire al fine di convergere verso soluzioni necessarie.

Oggi la situazione è questa: la transumanza ovina estiva tra le pianure tosco-laziali e l'Appeninno è quasi scomparsa per cui, mancando alla montagna tali immigrazioni stagionali, ne deriva che le sue risorse foraggere rimangono inutilizzate. Infatti, il patrimonio ovino transumante si è ridotto a vista d'occhio a causa della progressiva trasformazione fondiaria. Un altro aspetto di fondo è costituito dalla carenza di pastori, in quanto è raro trovare gente disposta alle difficoltà di una vita che per sei mesi all'anno la costringe fuori casa, all'alpeggio. Nel passato le alte terre collinari e le zone montane venivano cedute in affitto alle greggi transumanti dai Comuni, dalle Comunanze, e dai privati. Oggi per lo stato di abbandono in cui si trovano, non più visitati dalle greggi transumanti, i prati-pascoli dei terreni soggetti ad uso civico sono, per la quasi totalità, in via di de-

gradamento anche a causa della accentuata deruralizzazione verificatasi nelle zone interessate.

Attualmente si assiste ad un fenomeno che mentre la proprietà privata si sta organizzando, e costruisce ricoveri, stalle, depositi dove accumulare scorte di fieno per l'inverno, al fine di potenziare il patrimonio zootecnico; le proprietà collettive ed i Comuni non hanno fatto alcun passo verso una realtà dinamica e produttiva. Un discorso particolare riguarda le Comunanze, che da anni non svolgono più una funzione rispondente alle esigenze attuali, ma si limitano alla ordinaria amministrazione. L'emigrazione ha indiscutibilmente inciso sulla scarsa attività di tali organismi, in quanto sui paesi arroccati in montagna c'è oggi una popolazione prevalentemente vecchia, priva di volontà promozionale, di senso organizzativo e di capitali per i necessari investimenti.

Il problema interessa vastissime aree (circa tremila ettari nella sola provincia di Macerata), le cui risorse foraggere, veramente imponenti, vanno oggi completamente perdute. Se si pensa che il nostro Paese importa annualmente carni per un valore che oscilla intorno ai quattrocento miliardi di lire, si può ben capire l'importanza che assume nella nostra bilancia commerciale l'incremento del patrimonio zootecnico.

Cosa fare dunque dinanzi a questa realtà? Occorre sensibilizzare politici, amministratori ed opinione pubblica sulla necessità di mutare l'attuale situazione. Se è vero che la transumanza classica è quasi scomparsa, l'obiettivo primo sarà quello di creare aziende ad indirizzo zootecnico bovino ed ovino a tipo stanziale, o legate a forme di transumanza verticale. Ma la realizzazione di questi obiettivi è subordinata alla risoluzione di complessi problemi di ordine giuridico-sociale che il Convegno intende porre all'attenzione di quanti hanno a cuore le sorti della nostra agricoltura.

Il tema interessa anche molte altre regioni dell'Italia settentrionale dove sono in atto gli « usi civici ».

Pubblichiamo a pag. 729 e pag. 747 la relazione generale del prof. Romagnoli e l'intervento dell'avv. Trebeschi della Commissione tecnico-legislativa dell'UNCEM, grati alla Camera di commercio di Macerata, organizzatrice del convegno.

FIRENZE: XXIV CONGRESSO DELLE BONIFICHE

Al Palazzo dei Congressi di Firenze si è svolto il 23-24 ottobre il XXIV Congresso Nazionale delle Bonifiche, organizzato dall'Associazione Nazionale Bonifiche e Irrigazioni, sotto gli auspici della competente Direzione Generale del Ministero dell'Agricoltura e Foreste. Tema: le nuove prospettive dell'azione di bonifica in Italia, in relazione agli obiettivi della programmazione economica, correlati al nuovo ordinamento istituzionale regionalistico ed agli imperativi della difesa del suolo e della valorizzazione globale del territorio.

Hanno partecipato al Congresso, parlamentari, dirigenti dei maggiori organismi agricoli nazionali e dei Consorzi di bonifica ed irrigazione, responsabili degli Enti di sviluppo, funzionari del Ministero dell'Agricoltura, esponenti del mondo universitario e dell'economia, esperti, tecnici ed operatori agricoli.

LA RELAZIONE DEL SEN. MEDICI

I lavori sono stati presieduti dal sen. Giuseppe Medici, Presidente dell'Associazione Nazionale delle Bonifiche, che ha svolto la relazione introduttiva di base su « La bonifica e le sue prospettive ». Medici, in sostanza, dopo aver richiamato in rapida sintesi i risultati dell'azione di bonifica fin qui svolta ed orientata in via prevalente al riscatto della terra dalla palude o dal mare, è passato ad esaminare le nuove linee operative di una moderna azione di bonifica, che oggi vede ampliata la sua sfera di responsabilità anche in relazione al fatto che la campagna va divenendo sempre più sede di attività diverse da quella agricola, quali ad esempio l'industrializzazione, la diffusione del turismo ecc.

In tale quadro operativo — diverso rispetto al passato ed in presenza di grossi fatti che caratterizzano il quadro politico-istituzionale degli anni 70, tra i quali, il memorandum agricoltura 80, rapporto preliminare al programma di sviluppo economico 71/75 ed istituzione

delle regioni a statuto ordinario — la figura del Consorzio di bonifica può e deve — secondo Medici — trovare spazio per il suo rinnovamento. Rinnovamento inteso non in sostituzione con altri organismi, in quanto la conservazione dei Consorzi appare preziosa giacché essi rappresentano il punto d'incontro di tutti gli utenti del suolo, direttamente partecipi ed interessati alla migliore utilizzazione ed alla difesa dell'ambiente nel quale vivono ed operano. Circa i rapporti tra bonifica ed ordinamento regionale i Consorzi rivendicano la loro autonomia e naturale competenza per le opere di bonifica di irrigazione e di miglioramento fondiario e si considerano — ha concluso Medici — a disposizione sia del Governo centrale, sia delle regioni per l'attuazione di una organica politica della bonifica del nostro paese.

Pubblichiamo il testo della relazione a pag. 707.

Il Presidente dell'UNCEM on. Ghio — presente al congresso col Segretario generale Piazzoni ed alcuni membri della Giunta esecutiva — ha rivolto al senatore Medici e ai congressisti un cordiale saluto ricordando la fattiva collaborazione in atto tra l'Unione dei comuni ed Enti montani e l'Associazione delle bonifiche per i problemi della montagna e l'attività dei Consorzi ivi operanti.

Nella prospettiva di un'azione regionale in materia di bonifica l'on. Ghio ha sottolineato la validità della presenza in sede regionale delle Delegazioni dell'UNCEM e delle Circoscrizioni dell'ANBI, per estendere ed intensificare la collaborazione, interessando altre associazioni sui problemi dell'agricoltura e della montagna.

Il Presidente dell'UNCEM ha quindi dato atto al sen. Medici dell'interesse dimostrato ai temi dello sviluppo economico e sociale della montagna apponendo la firma, col senatore Mazzoli ed altri amici dell'UNCEM, al disegno di legge presentato al Senato e che ora è oggetto di discussione al comitato ristretto nominato alla Camera. Ha inoltre ringraziato i senatori Scardaccione e Rossi-Doria per l'emendamento al « decretone » proposto al Senato per inserire il finanziamento di due miliardi per le Comunità montane. Questo provvedimento costituisce un primo passo, certo inadeguato ma significativo, verso la nuova politica della montagna richiesta dall'UNCEM che dovrà poggiare sui piani zonali di sviluppo economico e sociale, nei quali si armonizzeranno i piani generali di bonifica e tutti gli altri interventi settoriali.

Dopo aver accennato alla necessità di difendere l'agricoltura nella vita economica nazionale, per evitare l'accrescersi del divario esistente, l'on. Ghio ha concluso l'intervento affermando che le genti della montagna costituiscono un pilastro morale nella vita del Paese avendo sempre servito la Patria, con eroismo, entusiasmo e generosità e ad esse quindi devono essere riconosciute condizioni di vita e di lavoro più giuste.

Il sen. avv. Morlino nel sottolineare che il XXIV Congresso delle Bonifiche conclude il periodo aperto nel 1962 con il Convegno di S. Donà di Piave — periodo caratterizzato dal dialogo tra Enti di Svi-

luppo e Consorzi di bonifica — ha affermato l'esigenza di avviare oggi il dialogo con le regioni. È tuttavia necessario anche — ha proseguito Morlino — che questo XXIV Congresso compia la scelta da che parte collocarsi in tale dialogo: è necessario cioè che i Consorzi di bonifica si presentino nel dialogo con le regioni come soggetti ed interlocutori e siano portatori di alcuni fondamentali valori che erano già nella intuizione della legislazione di bonifica e della sua istituzione consortile. Egli ha quindi posto l'accento sul valore dell'autogoverno e sul comprensorio territoriale non urbano. Ha concluso prospettando la necessità di un profondo rinnovamento dei Consorzi di bonifica.

Dal canto suo il Presidente della Confagricoltura dott. Diana ha ribadito la validità e l'importanza dei Consorzi di bonifica non solo per i compiti di tipo tradizionale, che per altro non sono evidentemente più quelli del passato, ma anche per i nuovi compiti che riguardano, in primo luogo, il grande problema della difesa del suolo, che non vediamo affrontato, ha detto Diana — con quei mezzi che vorremmo fossero posti in opera. Ma l'attività dei Consorzi riguarda anche le tradizionali opere di bonifica che, tutte nel loro complesso, concorrono a regimare le acque. In sostanza, i Consorzi di bonifica rappresentano un grande patrimonio non solo degli agricoltori italiani ma di tutto il paese, per la loro preparazione, la loro esperienza e la loro capacità operativa a tutti i livelli.

Circa i nuovi rapporti connessi all'ordinamento regionale, il Presidente della Confagricoltura ha osservato che tale ordinamento può favorire la messa a punto e la soluzione dei problemi agricoli a condizione che l'Ente regione sia impostato sulla chiarezza delle competenze e sullo snellimento burocratico.

L'avv. Cesare Dall'Olio, Segretario generale della Confederazione Nazionale dei Coltivatori Diretti, nel suo intervento ha fra l'altro affermato la piena validità dell'istituto consortile. Ha altresì sottolineato la necessità che i Consorzi si inseriscano in tutto e per tutto nell'ambito regionale, traendo dalla regione maggiori possibilità di sviluppo specie per quanto attiene alla difesa del territorio.

L'AMPIO DIBATTITO

La discussione, protrattasi anche nella giornata seguente, ha registrato molti e interessanti interventi. Riassumiamo alcuni tra i più significativi delle varie tesi espresse all'assemblea.

L'*avv. Ramanzini*, presidente del Consorzio Canale Vittoria di Treviso, si è intrattenuto sul problema dell'attribuzione delle competenze agricole alle regioni, approfondendo, per quanto concerne la specifica materia dell'attività di bonifica, gli aspetti giuridici della questione, correlati al dettato costituzionale.

Il *prof. Franceschetti*, presidente del Consorzio di bonifica montana dell'Astico-Brenta, ha auspicato una politica globale di programmazione per comprensori omogenei che veda nei consorzi gli strumenti

più validi per un dialogo con le Regioni ai fini della realizzazione delle opere di bonifica.

Il problema della pubblicizzazione degli organismi della bonifica e di una loro maggiore rappresentatività è stato quindi prospettato al congresso dal dott. Mamone, direttore dei Consorzi Riuniti di Catanzaro, che ha anche auspicato il superamento dell'attuale stato di frammentazione territoriale e delle rispettive competenze derivante dalla dislocazione odierna dei consorzi.

La possibilità della creazione di un Centro Nazionale di informazione e di coordinamento al servizio di tutti i Consorzi di bonifica è stata illustrata dal dott. Bastianello, vice-presidente della Circoscrizione veneta, che ha anche auspicato un adeguamento funzionale degli attuali organismi della bonifica alle nuove prospettive di sviluppo globale del territorio.

È stata poi la volta del sig. Romanini, della CISL, che ha richiamato l'attenzione del congresso su taluni aspetti più generali di una moderna politica agraria correlata alla dinamica di sviluppo del settore non solo sul piano interno, ma anche a livello comunitario, ed ha ribadito la necessità di un dialogo aperto tra la dirigenza dei Consorzi ed i lavoratori da essi dipendenti, onde siano a questi ultimi garantiti la continuità del lavoro ed il riconoscimento dei diritti acquisiti.

Il *prof. Bonato*, presidente della Camera di Commercio di Milano, ha riassunto all'assemblea il suo studio sulla « Meccanizzazione, sviluppo agricolo e bonifica », soffermandosi particolarmente sugli aspetti della meccanizzazione e di quella che egli ha definito « nuova bonifica », azione, cioè, che mira alla ristrutturazione delle aziende agricole per dare ad esse maggiore ampiezza fisica che consenta una più diffusa meccanizzazione, oltreché per realizzare tecniche organizzative più razionali. Bonato ha poi aggiunto talune considerazioni su uno degli argomenti di centro del dibattito congressuale: quello, cioè, connesso al preteso dualismo tra Consorzi di bonifica ed Enti di sviluppo; dualismo che a suo giudizio potrebbe essere agevolmente superato qualora i consorzi — ferma restando la competenza degli enti di sviluppo per la programmazione agricola regionale — divenissero gli strumenti di attuazione di tale politica. Il prof. Bonato si è anche intrattenuto con sottolineazione favorevole sulla proposta della relazione Medici relativa alla istituzionalizzazione in tutto il paese di una rete di consorzi per la sistemazione idro-geologica e per la difesa del suolo. In questo quadro Bonato ha indicato la necessità di un superamento, al centro, dell'attuale delimitazione delle competenze tra i diversi ministeri interessati per la formulazione di un piano nazionale di interventi coordinati ed armonici che dovrebbero essere attuati a livello regionale con la collaborazione delle regioni, che hanno una loro precisa responsabilità in materia di assetto territoriale. Da ciò discende — sono state le conclusioni del prof. Bonato — la necessità di una revisione istituzionale e di struttura dei Consorzi di bonifica che non possono più, oggi, essere solo consorzi di proprietari,

anche perché chiamati ad operare in settori di intervento non più soltanto strettamente agricoli.

Una approfondita disanima della complessa tematica del congresso è stata, quindi, sviluppata dal *sen. Rossi-Doria*, presidente della Commissione agricoltura del Senato, che è partito dalla constatazione che oggi ci troviamo in una fase « costituente » e di revisione concettuale dell'azione della bonifica che ne impone una nuova definizione a tre livelli: una politica per la bonifica, intesa come uno degli aspetti della più vasta politica delle risorse naturali; una ridefinizione delle responsabilità ed una nuova identificazione, infine, degli organi chiamati ad attuare tale politica. Sul primo aspetto il sen. Rossi-Doria ha recisamente affermato che la politica della bonifica, come sopra intesa, deve restare una politica nazionale, da attuarsi con un legislazione nazionale, con unità di finanziamenti secondo piani nazionali e sulla base di una pianificazione, pur essa a carattere nazionale, demandata alla responsabilità di un organismo centrale. Dopo aver lumeggiato tutti questi aspetti, il sen. Rossi-Doria ha attribuito alla responsabilità regionale la normativa specifica correlata ai comprensori di competenza e la conseguente amministrazione esecutiva degli interventi.

Per quanto attiene la nuova definizione degli organi, anche qui Rossi-Doria ha sviluppato l'indagine sulla tripartizione dei medesimi in nazionale, regionali e locali operativi, individuando, per il primo, la possibilità della creazione di nuove Magistrature alle acque, oltre quelle esistenti, in numero tale da coprire tutto il territorio nazionale. Per gli organi locali operativi, infine, l'oratore ha espresso l'avviso che i Consorzi possono continuare a svolgere una utile funzione qualora riescano a dimettere gli attuali compiti di difesa degli interessi particolari della proprietà fondiaria; allarghino la loro sfera operativa a tutte quelle iniziative, anche non agricole, previste dalla politica di piano; sappiano ridelimitarsi per unità territoriali ed idrauliche omogenee e sappiano, infine, stabilire idonei collegamenti operativi a livello regionale e nazionale anche mediante l'instaurazione di servizi comuni. La loro azione dovrebbe, inoltre, essere sostenuta da adeguati finanziamenti a carico dello Stato.

Sono seguiti gli interventi dell'*arch. Pratesi*, del *senatore Noè* e del *prof. Leone* della Cassa del Mezzogiorno.

Il Direttore Generale della SVIMEZ, *prof. Dell'Angelo*, ha iniziato il suo intervento affermando che il primo e più urgente problema — ora che l'ordinamento regionale sta prendendo corpo — è quello di mettere ordine tra i vari enti che agiscono nel campo della bonifica.

In tale quadro quell'insieme di impegni comprendenti la progettazione, la realizzazione e la direzione delle grandi opere di difesa e di governo delle risorse dovrebbe competere ad organismi, nei quali i molteplici interessi della collettività fossero garantiti da forme di-

verse da quelle consortili: da forme cioè che potrebbero essere quelle delle « agenzie » proposte dal progetto '80.

I consorzi dal canto loro dovrebbero vedere concentrata la propria azione nei compiti di esercizio, di vigilanza, di manutenzione, e di aggiornamento delle opere di effettivo interesse della comunità agricola e di assistenza a questa per il migliore utilizzo dei servizi e dei benefici che quelle opere apportano. Sotto quest'ultimo aspetto, dovrebbe essere più accentuato di quanto non sia oggi l'impegno a realizzare quelle opere di interesse a più fondi che costituiscono il tessuto connettivo di cui la nuova agricoltura ha bisogno. Per rinvigorire tale impegno dovrebbe essere attribuita al consorzio la facoltà di piena iniziativa, con la presenza nei loro organi deliberanti non solo dei rappresentanti della proprietà, ma anche di quelli dell'impresa.

Delimitato così il campo dell'azione consortile e avendo garantito a monte la presenza di enti superregionali per l'esecuzione delle grandi opere di difesa e di quelle di utilizzazione delle risorse, ne dovrebbe discendere come prima conseguenza, ai fini di quella specializzazione di compiti, che a sua volta è garanzia di efficienza, che gli enti di sviluppo dovrebbero essere sollevati da ogni incombenza in materia, per lasciare ad essi tutto lo spazio necessario per svolgere quelle funzioni di promozione organizzativa e di assistenza tecnica e finanziaria allo sviluppo delle imprese, che dovrebbero costituire la loro ragione d'essere. Ma proprio perché organizzazione e sviluppo d'impresa non possono ormai più prescindere da un contestuale riassetto della base aziendale, dovrebbero essere trasferiti ad essi in modo esclusivo i compiti che, sempre al titolo della bonifica, oggi vagano, senza molte capacità di presa sulla realtà, tra diversi organismi: i compiti cioè della ricomposizione fondiaria e della liquidazione degli usi civici.

Il problema della necessità del finanziamento della bonifica, sia per nuove opere sia per la conservazione di quelle esistenti che costituiscono un patrimonio che va ad ogni modo salvaguardato, è stato affrontato dal *dott. Bagnulo*, Direttore Generale dell'alimentazione. Egli ha pure affermato che il comprensorio consortile deve identificarsi nel bacino imbrifero. Ha concluso sottolineando che l'attività di bonifica non va tutta e solo regionalizzata: è necessario che continui la partecipazione attiva e diretta dello Stato attraverso l'azione esecutiva dei consorzi.

I problemi della montagna sono stati affrontati dal Direttore Generale dell'economia montana *prof. Pizzigallo*. Egli ha sostanzialmente affermato che ogni opera di difesa è vana se non riguarda tutto il bacino idrografico nella sua interezza, dalla sorgente alla foce. Tali opere — a suo avviso — non possono rientrare nelle competenze regionali: la difesa del suolo deve trovare spazio adeguato nel bilancio dello Stato e deve essere attuata senza discontinuità attraverso piani pluriennali a lungo periodo. Alle regioni potrà essere demandata l'esecuzione.

Circa le « agenzie », il relatore si è mostrato favorevole alla loro

istituzione purché non degenerino in pesanti organismi burocratici.

In Italia si parla molto di difesa del suolo, ma mancano i geologi, ha affermato il *dott. Villa*, dell'Associazione italiana geologi, sulla scorta di dati statistici.

Sono ancora intervenuti il dottor De Rosa di Reggio Calabria, il dr. Pegoraro, il dr. Natale, il comm. Strada, l'avv. Nudi, il dr. Serra, il dr. Degan, il dr. Ferrigno, l'ing. Dolfi e l'ing. Rinaldo, il dr. Vivacqua, l'ing. Donelli, il dr. Duse, il prof. Pampaloni presidente dell'Ente sviluppo in Sardegna, Albarelli del sindacato lavoratori delle bonifiche — che ha affermato l'opportunità di devolvere alle regioni ogni competenza in materia di bonifica — il dr. Bonino della UIL e il dr. Coppolon e il dr. Cà Zorzi presidente della Circoscrizione veneta delle bonifiche.

Ha poi preso la parola il *comm. Jelmini*, Presidente del Comitato permanente per i problemi della montagna, costituito tra gli enti di bonifica che operano nei territori montani, per accennare alla necessità di una azione coordinata in montagna a carattere globale per la difesa del suolo e per la promozione socio-economica delle popolazioni locali, indicando nei Consorzi di bonifica montana i naturali destinatari delle relative istanze e nella Comunità montana l'ente coordinatore.

Un ampio intervento è stato svolto dal Direttore generale della bonifica e colonizzazione del Ministero dell'agricoltura prof. Bottalico.

Ribadita la necessità della politica del territorio, nella quale la bonifica ha una sua precisa funzione, essendo in grado di modificare la distribuzione delle riserse primarie di terra e acqua, il prof. Bottalico ha rilevato come sia necessario difendere e gestire meglio queste risorse.

Ha quindi auspicato che attuandosi la strutturazione regionale sia questa l'occasione per realizzare un ammodernamento degli strumenti tradizionali, cioè, i Consorzi di bonifica, aderendo meglio alle esigenze e situazioni locali e accogliendo rappresentanze esterne all'agricoltura.

Il prof. Bottalico ha concluso citando le esperienze anglosassoni in materia di sistemi e mezzi operativi auspicando la fusione dei piccoli consorzi e la dotazione di mezzi e sistemi meccanizzati per la maggiore tempestività degli interventi e la economicità della gestione.

Il Congresso ha preso atto della presentazione di alcune memorie scritte, i cui autori hanno rinunciato ad illustrarle. Tra queste una è stata presentata dal Segretario generale dell'UNCEM, Piazzoni, sul tema « Regione e bonifica ».

Successivamente il *sen. Scardaccione*, membro del Parlamento Europeo, ha rilevato che gli orientamenti della politica agricola comunitaria si manifestano non favorevoli alla bonifica intesa soltanto come esecuzione di opere pubbliche infrastrutturali, dirette a valorizzare nuove terre. È necessario — ha detto Scardaccione — che i Consorzi di bonifica si occupino anche dell'ammodernamento delle strutture

produttive, per la cui realizzazione possono avvalersi delle notevoli disponibilità del FEOGA per miglioramenti fondiari. Ma — ha sottolineato — per fare ciò occorre che i Consorzi si trasformino da organizzazioni di proprietari in organismi di imprenditori ed accolgano il principio del voto pro capite e s'inquadrino nelle regioni. Il sen. Scardaccione ha concluso affermando la necessità che i mezzi finanziari previsti dalla legislazione agraria e dalla Cassa per il Mezzogiorno per il settore agricolo siano subito trasferiti alle Regioni.

Il *prof. Bandini,* Presidente dell'INEA, si è dichiarato contrario alla proposta di mantenere i Consorzi a cavallo tra lo Stato e la Regione distribuendo alcune competenze ad uno ed alcune altre ad altro. Il problema è invece quello di assicurare unità d'azione e di mezzi e di stabilire delle « priorità » non essendo disponibili molti mezzi finanziari. « Tale unità e tale gerarchia — ha precisato Bandini — non vanno imposte dall'alto, ma stabilite attraverso un dialogo tra Stato e Regioni ». L'altro punto importante dell'intervento di Bandini è quello della funzione dei consorzi nella politica di « assetto territoriale » che non può limitarsi alla difesa del suolo e alla regolazione delle acque, ma deve estendersi alla razionale distribuzione delle attività economiche nel territorio. Egli ha ribadito il principio secondo cui è necessario favorire l'esodo agricolo e non quello rurale e che nel Mezzogiorno bisogna rivedere la politica dei poli di sviluppo industriali per evitare di riprodurre gli squilibri fra Nord e Sud. Nel quadro della programmazione spaziale dell'economia i Consorzi debbono svolgere una loro funzione per preparare l'ambiente e collaborare con altri organismi incaricati della politica del territorio.

Il *prof. Gaetani D'Aragona* dell'Università di Napoli e assessore regionale della Lucania, ha affermato che anche in materia di bonifica e di consorzi non si può non riconoscere la funzione di guida della Regione. Egli ha quindi proposto che i Consorzi non limitino la loro attività all'esecuzione di opere costose, ma si occupino anche dei problemi di produttività agricola e dei mercati.

L'ultimo intervento, prima delle dichiarazioni conclusive del Ministro Natali, è stato quello del Presidente del Consiglio Superiore dell'Agricoltura e delle Foreste *prof. Benedetti.* I temi proposti alla nostra considerazione da questo Congresso — ha esordito Benedetti — vanno visti alla luce della fondamentale necessità di sapersi rinnovare continuamente in un impegno che, senza rinunciare alle esperienze fatte, ma anzi valorizzandole, sappia porsi in una prospettiva che recepisca e soddisfi le odierne esigenze. La bonifica, in particolare, intesa come strumento di conquista e di colonizzazione di nuove terre secondo schemi e concezioni tradizionali — ha ribadito Benedetti — ha fatto ormai il suo tempo, pur restando una componente essenziale dello sviluppo agricolo. In questo quadro generale di prospettive il Presidente del Consiglio Superiore dell'Agricoltura ha approfondito il discorso sul

tema della irrigazione comprensoriale, cioè dell'irrigazione intesa come azione di pubblica utilità. Per quanto riguarda, in particolare, i Consorzi ha sostenuto che il rinnovamento deve riguardare specialmente: le strutture, la concentrazione istituzionale, l'organizzazione dei servizi, l'accentuazione del carattere pubblicistico degli enti, l'eliminazione di superflue e dannose discriminazioni a livello istituzionale, l'apertura dei Consorzi a questioni nelle quali partecipino tutte le categorie interessate su principi di una più sana democraticità. Tutto questo richiede una immediata revisione legislativa che dovrà realizzarsi, in armonica mediazione delle varie esigenze, in sede di legge-quadro sulla difesa del suolo.

IL DISCORSO DEL MINISTRO NATALI

A conclusione della discussione ha parlato il Ministro dell'Agricoltura e foreste on. Lorenzo Natali.

Il Ministro ha esordito affermando che: « Non è solo la terra che tende a divenire sempre più rara; anche l'acqua, anche l'aria costituiscono beni, risorse naturali di cui va diminuendo la disponibilità di fronte alle crescenti esigenze umane. Questo non significa — ha aggiunto — che sia superata la concezione che ispirò nel passato la integralità della bonifica, come strumento rivolto al riscatto globale della terra alla agricoltura. Questo rimane finalità fondamentale della bonifica, oggi forse più ancora che nel passato, anche se con diversità di obiettivi. "Le necessità di una maggiore efficienza dell'attività agricola, di una maggiore efficienza delle aziende agricole, conseguenti non solo all'integrazione europea ma alla stessa nostra evoluzione civile ed economica, sottolineano infatti l'apporto irriguo in molte zone, non solo nel Mezzogiorno, sottolineano la opportunità di nuove dimensioni sistematorie, sottolineano la necessità della presenza diffusa di infrastrutture pubbliche".

« Ma va anche preso atto, — ha ricordato Natali — che lo spazio rurale va divenendo sede di tante altre iniziative che sottraggono crescenti superfici di terreno all'agricoltura. "Bisogna assecondare e sollecitare questo processo, favorire questa diffusa presenza di nuove attività in quello che pur rimane uno spazio prevalentemente rurale, perchè è questa la strada per realizzare nel nostro Paese uno sviluppo armonico e con ciò stesso, una solida struttura economica e sociale".

« In questo senso — ha continuato Natali — noi dobbiamo considerare una prima nuova dimensione della bonifica: come strumento di organizzazione dello spazio rurale, non solo nella prospettiva agricola, ma in una più generale prospettiva di sviluppo ».

Dopo essersi soffermato sui problemi della disponibilità delle acque — in vista delle diverse utilizzazioni agricole, industriali e potabili —, degli inquinamenti atmosferici, della riforestazione e del tempo libero, ed aver ricordato la responsabilità puubblica connessa alle esigenze di sistemazione del suolo, Natali ha affermato che tutti questi aspetti sottolineano la necessità di una nuova ed organica politica delle

risorse, per assicurarne la conservazione e la saggia utilizzazione. Risorse — ha sottolineato il Ministro — che vanno viste in una dimensione non solo agricola, ma in una dimensione generale. Che vanno viste, vorrei dire, in una dimensione che per alcuni aspetti supera gli stessi confini del nostro Paese.

« Risorse, tuttavia, che appartengono anche allo spazio rurale, e che investono l'agricoltura nella sua accezione più ampia e la cui politica e la cui disciplina proprio dall'agricoltura, quindi, prendono il via ».

« Ecco perché io ritengo che proprio in questo quadro, nella misura in cui la politica delle risorse investe l'agricoltura e lo spazio rurale, i suoi modi di utilizzo ed i suoi modi di organizzazione, la bonifica abbia un proprio ruolo ».

« Tutto ciò — ha affermato a questo punto — non costituisce soltanto un futuribile. È un problema di attualità, che noi dobbiamo considerare con realismo. Perché non è dubbio che noi dobbiamo adeguare le nostre strutture, la nostra organizzazione, i diversi rapporti in vista delle nuove esigenze e dei compiti che ne derivano ».

Il Ministro ha ricordato a questo proposito che ciò va fatto anche nel nuovo quadro istituzionale che si realizza con la istituzione delle regioni: « perché se è indubbio che una politica per le risorse, per la sua natura e per gli stessi interessi che esprime e che coinvolge, non può non essere una politica nazionale, si tratta di trovare i modi d'essere ed i rapporti fra essa e le esigenze più direttamente locali che saranno espresse dalle regioni: a livello delle sistemazioni, delle irrigazioni, di certi tipi di assetti territoriali ».

In questa prospettiva trova comunque valorizzazione l'apporto delle capacità, delle esperienze e delle iniziative di organi, come i Consorzi di bonifica, che da tempo operano in questo campo. Di organi che esprimano la rappresentanza territoriale dell'agricoltura in questo nuovo contesto e che proprio in tale quadro possono trovare integrazione con l'azione, per alcuni aspetti più direttamente produttivistica ed economica in campo agricolo, che può e deve essere svolta dagli Enti di sviluppo. Anche se è opportuno, così come è scopo fondamentale del Convegno, che i consorzi ricerchino una loro maggiore efficienza e si adeguino alle nuove complesse esigenze di rappresentatività e di concorso alla formazione dei poteri e delle decisioni.

Con riferimento infine ai più immediati aspetti finanziari Natali, dopo aver ricordato le provvidenze in corso di approvazione per il finanziamento della legge sulla montagna e per la prosecuzione dei complessi irrigui nel Mezzogiorno, ha affermato che dovranno essere considerate nel quadro delle risorse finanziarie del Paese, in una visione organica di destinazione di queste risorse, quale è richiesta da una politica di programmazione, le esigenze relative ai pur urgenti problemi della sistemazione del suolo, della realizzazione di valide strutture di base per l'agricoltura, della promozione dello sviluppo irriguo.

Il Presidente del Congresso, sen. Medici, ringraziati il ministro e tutti gli intervenuti, ha quindi posto in approvazione gli ordini del giorno finali, letti dal Segretario generale dell'ANBI dottor Montezemolo. Ne diamo il testo.

GLI ORDINI DEL GIORNO FINALI

IL XXIV CONGRESSO NAZIONALE DELLE BONIFICHE

Rilevato:

1) *che si può ritenere compiuta la fase di conquista di nuove terre, la quale ha dato al nostro Paese vasti territori, già paludosi o incolti, dove, con l'instaurazione di una moderna agricoltura, si è consentito anche un organico sviluppo economico e sociale;*

2) *che il nostro territorio è stato in parte cospicua costruito dall'uomo con il riscatto dalle paludi e la sistemazione dei terreni collinari e montani, si impone una più intensa manutenzione delle opere e il loro costante adeguamento alle esigenze dell'economia contemporanea;*

3) *che la difesa del suolo e la regolazione delle acque si dimostrano sempre più compiti primari della collettività nazionale, al cui assolvimento i Consorzi di bonifica sono chiamati a concorrere in modo determinante;*

4) *che la conservazione delle risorse idriche e la loro difesa dagli inquinamenti è indispensabile per soddisfare i crescenti fabbisogni d'acqua; e ciò anche per consentire l'irrigazione, solo modo per attenuare i gravi squilibri climatici del nostro Paese rispetto agli altri Paesi della Comunità;*

5) *che i Consorzi di bonifica, di piano e di monte, devono, accanto ai tradizionali compiti, impegnarsi nelle attività di protezione del suolo previste nei programmi territoriali;*

fa voti

I) *affinché sia assicurato alla bonifica un finanziamento costante, perché perenne è la sua attività;*

II) *affinché, in attesa del finanziamento sistematico, si provveda con urgenza a colmare l'assoluta carenza di disponibilità;*

III) *affinché l'organizzazione consortile — la cui validità afferma, insieme con la sua disponibilità ai programmi che le Regioni vorranno attuare — trovi in sé stessa la forza per rinnovarsi, adeguandosi alla nuova realtà, in accordo con gli Enti di sviluppo e le Comunità montane;*

IV) *affinché i Consorzi s'impegnino a raggiungere una maggiore efficienza operativa, così da conseguire una riduzione di costi e da offri-*

re sempre un valido strumento per l'attuazione dei programmi che lo Stato e la Regione si propongono di attuare;

V) *affinché, in sede comunitaria, si riconosca che le opere di bonifica e di irrigazione siano ammesse al finanziamento del FEOGA, e ciò perché esse sono intese alla conservazione e al miglioramento di terre già coltivate e non alla conquista di nuove terre.*

IL XXIV CONGRESSO NAZIONALE DELLE BONIFICHE

nel rilevare che:

— *i costi della bonifica subiscono incrementi che superano notevolmente quelli del prodotto netto agricolo, per cui l'onere a carico dei consorziati si dimostra sempre più gravoso;*
— *vi sono cause inevitabili di aumento dei costi, quali l'adeguamento degli oneri per il personale;*
— *i costi sono gravati da cause esterne, quali le procedure amministrative troppo lunghe e la discontinuità dei finanziamenti.*

fa voti

— *affinché sia le procedure di istruttoria, approvazione dei progetti e collaudo delle opere, sia i controlli amministrativi siano resi più snelli e solleciti;*
— *affinché sia data magigore autonomia e responsabilità ai Consorzi e altri Enti di bonifica;*

impegna

i Consorzi e la loro Associazione:
— *a progettare ed attuare le fusioni di consorzi in base ai principi esposti nella relazione al Congresso;*
— *ad attuale centralizzazioni di servizi, nell'ambito regionale o interregionale, così da dare alle gestioni dimensioni più economiche.*

Un altro O.d.G. approvato riguarda la difesa della natura e delle sue complesse biologiche espressioni floro-faunistiche deplorando la critica spesso rivolta alla bonifica, a torto ritenuta responsabile di azioni contrarie alla difesa e conservazione della natura.

LE REGIONI MERIDIONALI NELLA COMUNITA' EUROPEA (1)

di GIUSEPPE BUFARDECI

Il documento diffuso l'11 settembre scorso (all'indomani dell'incontro di Bonn fra i 16 ministri dei Paesi membri del Consiglio di Europa sulla politica europea del territorio), fissa una serie di punti base su cui i partecipanti alla conferenza si sarebbero trovati d'accordo.

I Ministri hanno constatato che la liberalizzazione degli scambi, i movimenti della mano d'opera, le concentrazioni industriali, se non sono accompagnati da una concezione comune dell'assetto del territorio e dello sviluppo regionale, rischiano d'aggravare vieppiù le disparità geografiche.

Tali movimenti di concentrazione possono condurre a una seria degradazione della periferia e causare grosse perdite per la collettività e gli individui. Essi hanno quindi riaffermato la necessità di una concezione europea d'una politica a lungo termine dell'assetto del territorio e definito un certo numero di principi e di misure da porre a base di detta politica.

Non mi soffermerò ad analizzare questi principi, anche perché, all'esame, risulterebbero piuttosto generici (come è vago e generico tutto il documento tanto nello spirito quanto nella formulazione, anche se non c'era da aspettarsi di più essendo quello il primo contatto ufficiale sul difficile problema dell'*amenagement du territoire* e quindi della politica regionale, da parte dei membri del Consiglio d'Europa). Io non l'avrei nemmeno citato in questo mio breve intervento, se ancora una volta in esso non avessimo ritrovato un ulteriore richiamo al problema degli squi-

---

(1) Intervento alla Conferenza dei poteri locali, Strasburgo, 26 ottobre 1970.

libri delle regioni periferiche della comunità, che trova noi italiani e particolarmente noi italiani del sud ognora preoccupati e sensibili.

« Il fatto che lo scarto fra le regioni più sviluppate e le regioni meno favorite si mantiene malgrado gli sforzi importanti intrapresi sul piano nazionale — è detto nel documento — è per i Ministri una prova che questo problema richiede un approccio europeo ».

Dunque i Ministri dei 16 Paesi del Consiglio d'Europa hanno convenuto pure loro che senza una politica regionale comune, è inutile pensare a superare gli squilibri esistenti, il ritardo tecnologico, la fuga dalle campagne e tutti i problemi a questi comuni.

Dal canto loro « i Sei » pure se dopo lunghi tentennamenti, il problema l'avevano finalmente messo a fuoco mercé la presentazione al Consiglio (17 ottobre 1969) del documento sulla politica regionale. Tardi rispetto all'interpretazione del preambolo del Trattato di Roma (che tale politica espressamente auspica; sempre in tempo per l'attuazione concreta di detti principi). Ecco perché il documento fu accolto con soddisfazione ed interesse.

Senonché fin dalla presentazione del rapporto von der Groeben emersero delle riserve.

Tale rapporto — com'è noto — assume quale punto di partenza, per l'impostazione della politica regionale europea, una tipologia assai semplificata delle regioni comunitarie: regioni industrializzate; semi industrializzate; prevalentemente agricole.

Sulla base di questa classificazione il rapporto presenta una serie di considerazioni sulla politica regionale, definita, molto correttamente, come politica di creazione, sistemazione, gestione delle condizioni di localizzazione delle attività economiche e civili: e altre considerazioni sulla opportunità di impostare le politiche settoriali in modo tale che possano contribuire a raggiungere finalità di sviluppo regionale. Criteri che — anche nella loro astrattezza — non si può non condividere.

Dove invece siamo perplessi è per quanto riguarda i criteri seguiti dalla Commissione per classificare le Regioni della Comunità; criteri che collocano sullo stesso piano — come regioni prevalentemente agricole — sia la Basilicata e la Calabria che l'Emilia Romagna e quasi il 40 % dei territori che formano l'esagono francese!

La classificazione è inaccettabile. E non ci stancheremo dal ripeterlo.

In ultima analisi la CEE, di fronte al proliferare degli incentivi in Europa, non distingue tra situazioni in cui gli incentivi sono necessari per lo sviluppo e situazioni in cui essi non lo sono,

ma si colloca in una teorica posizione di contestazione della validità stessa delle politiche di incentivazione, soprattutto in quanto le considera come un elemento che falsa la « concorrenza ».

Ma esiste — di fatto — oggi la concorrenza nella Comunità?

Una reale concorrenza può esistere, o, meglio, esisterà nella Comunità, nella misura in cui essa si orienterà, come previsto dai Trattati, al superamento degli squilibri; tale superamento diviene perciò, a mio parere, l'elemento unificante di una necessaria politica comunitaria, che voglia tenere conto in modo realistico dei problemi di fondo che ci stanno di fronte.

Noi meridionali abbiamo creduto e crediamo nella prospettiva europea; non abbiamo mai visto il problema del mezzogiorno — sic et simpliciter — come un problema di inserimento del Mezzogiorno nell'economia italiana e comunitaria. Non c'è iniziativa industriale nel Mezzogiorno che non venga oggi esaminata in un'ottica europea, cioè in una prospettiva chiara di concorrenza. Ma occorre sottolineare che proprio da questo punto di vista le politiche proposte dalla CEE per i tre tipi di zone da essa definite non soddisfano, in quanto mettono l'accento più sui problemi di ulteriore industrializzazione ed integrazione delle aree avanzate, che sui problemi delle altre aree, e soprattutto non suggeriscono soluzioni valide per le aree definite agricole, cui è assimilato l'intero Mezzogiorno.

Nel documento della Comunità appare chiara la concezione, di assoluta fiducia nel ruolo delle iniziative e delle opere volte a migliorare l'ambiente.

Ora, non si tratta certo di contestare il decisivo ruolo delle infrastrutture nello sviluppo economico, ma è illusorio pensare che queste da sole possano essere un elemento risolutivo, se non sono accompagnate da misure di incentivazione, valide ad attrarre gli operatori economici, in funzione anche di individuati programmi e di coerenti progetti di investimento.

Insomma, a mio parere, il problema importante per la Comunità non è quello di definire una politica « regionale » in termini astratti — una politica in cui tutte le « regioni » della Comunità, centrali e periferiche, grandi e piccole, sono in un certo senso sullo stesso piano ed in cui i problemi delle « zone di frontiera » o quelli delle « sacche di depressione », vicine ai grandi centri industriali, sono considerati analoghi ai problemi di sottosviluppo propri della Sardegna e della Sicilia —, quanto assumere lo sviluppo, e in particolare l'industrializzazione delle Regioni più deboli, come obiettivo prioritario.

Solo così potranno essere ottenuti risultati più soddisfacenti nella costruzione di una Europa più forte e più omogenea.

LA CONFERENZA DEGLI ENTI LOCALI DI STRASBURGO RIBADISCE LA FUNZIONE DELLE REGIONI IN EUROPA

di GIUSEPPE PIAZZONI

La Conferenza europea degli enti locali, nella sua VIII sessione plenaria, riunita a Strasburgo dal 26 al 30 ottobre 1970, ha affrontato il tema, che è di viva attualità in tutta l'Europa, della funzione delle Regioni.

Ho partecipato, insieme ad altri 19 delegati degli Enti Locali italiani e sono stato lieto di constatare la buona predisposizione, nelle rappresentanze elettive europee, ad affrontare con visione univoca i grandi problemi dello sviluppo economico e sociale dell'Europa utilizzando lo strumento regionale.

La Conferenza europea degli enti locali si è svolta con un programma molto impegnativo. Accanto alle sedute plenarie del 26-28-29 e 30 ottobre, si sono riunite 4 commissioni, nelle quali tutti i Paesi erano rappresentati. Il lavoro delle commissioni ha portato alla formulazione del documento finale che esprime i voti della Conferenza e che sarà successivamente esaminato dal Consiglio di Europa e dal Comitato dei Ministri.

La sessione è stata presieduta dal norvegese M. Evers, che è succeduto all'austriaco M. Lugger.

Alla vice presidenza è stato confermato l'avv. Giancarlo Zoli di Firenze, mentre l'avv. Boazzelli, Presidente dell'ANCI e sin-

daco di Frascati, ha presieduto la Commissione finanza locale, il prof. Vicario, assessore alla Regione Friuli Venezia Giulia, è stato eletto Vice presidente della Commissione economica e sociale e l'ing. Brugner, presidente dell'Istituto Europeo di studi e relazioni intercomunali è stato eletto vice presidente della Commissione « alloggi e urbanistica ».

Nelle sessioni plenarie hanno parlato il Presidente del Comitato dei Ministri Luns, i Ministri degli Interni belga, Harmeguies, e di Israele, Burg, il Ministro per le regioni d'Italia sen. Gatto e altri rappresentanti di organismi europei.

La relazione generale sul tema « Il problema delle regioni in Europa » è stata presentata dal sig. Chevallaz, Sindaco di Losanna e Presidente dell'Unione delle città svizzere.

Premessa la constatazione della necessità di ricercare un equilibrio nello sviluppo economico dell'Europa attraverso l'integrazione, il relatore ha rimarcato gli insuccessi delle politiche di sviluppo nazionale, affermando che l'orientamento regionale rappresenta l'antidoto del nazionalismo.

La situazione di fatto e i progetti dei vari paesi europei in materia regionale, come pure il discorso sulle competenze della regione, hanno trovato ampia trattazione nella relazione, per la stesura della quale hanno collaborato varie persone di diversi paesi. Un capitolo particolare è stato dedicato al problema del raggruppamento comunale, problema di viva attualità anche in Italia. Questo capitolo lo pubblichiamo integralmente nella traduzione italiana su questo numero della rivista.

Le conclusioni del relatore hanno ribadito che pur essendo diverse le definizioni della regione, che va dal Cantone svizzero da 20 mila a 1 milione di abitanti al Land tedesco da 750 mila a 17 milioni di abitanti, ha in sé alcuni criteri comuni di carattere economico, tecnico e linguistico, storico e politico.

« La regionalizzazione — ha detto il relatore — non deve costituire un ritaglio geografico arbitrario, né partire da un concetto esclusivamente economico: essa dev'essere, prima di tutto, un organismo umano che dia prova di una coesione alla base. Ciò significa che le popolazioni interessate debbono essere consultate ed ascoltate, sia direttamente, sia a mezzo delle autorità locali da esse elette. Sembra augurabile, anzi essenziale, che l'adesione ad un qualsiasi raggruppamento regionale o concentramento di comuni, o trasferimento di competenze dall'autorità locale a quella regionale venga data anteriormente, in quei paesi ove l'autonomia comunale, regionale, provinciale o cantonale rappresenta

già una tradizione ben solida, un principio iscritto nelle costituzioni o contemplato dalle leggi. Una simile procedura non dovrebbe però costituire uno schema assoluto: infatti talune esperienze scandinave, svedesi segnatamente, dimostrano l'efficacia e la rapidità delle riforme decise dallo Stato, riforme che, mediante raggruppamenti comunali portano alla costituzione di regioni vitali godenti di una autonomia politica effettiva. Il risultato è stato del tutto positivo, poiché l'affermarsi della regione con le sue competenze e colla sua autonomia rappresenta un obiettivo di grande importanza ed anche urgente ».

Il relatore ha anche ribadito che la regionalizzazione « esige principalmente la condizione dell'autonomia politica, il che le conferisce la possibilità di avere una esistenza propria ed una personalità giuridica. L'autonomia comporta l'attribuzione alla regione di un certo numero di funzioni, in parte da compiere in via esclusiva, in parte suddivise tra la regione e lo Stato centrale e tra la regione ed i comuni. Così, segnatamente: nell'amministrazione della giustizia, polizia, lavori pubblici, politica culturale, sanità, sports, assistenza sociale, educazione e formazione della gioventù, organizzazione del tempo libero, sviluppo economico, assetto territoriale e, particolarmente, nel diritto di decidere dei propri cespiti d'entrata. L'autonomia significa anche, per definizione, il diritto di darsi, in una cornice democratica e sotto la garanzia delle libertà costituzionali, le proprie istituzioni politiche, di eleggere i rappresentanti tanto al governo quanto al parlamento regionale. Infine, la regione autonoma deve vedersi riconosciuta come personalità politica in qualità di membro assieme alle altre regioni per la conclusione di accordi — federalismo orizzontale — ed anche chiamata come membro dello Stato centrale, sotto certe condizioni, a trattare, a proporre, a consigliare e non a subire passivamente, come lo potrebbe un circondario amministrativo, le decisioni del potere centrale.

Una tale personalità politica e detto statuto di membro che noi intendiamo assicurare alla regione come pure al comune così rinnovati dovrebbero, d'altronde, dare loro il diritto d'intervenire nei dibattiti dello Stato nazionale come pure nelle decisioni dell'autorità europea ».

Nel dibattito generale sono intervenuti il Vice presidente della Sezione Italiana del Consiglio dei Comuni d'Europa on.le Bufardeci e il Segretario generale aggiunto della stessa AICCE avv. Martini.

Il lavoro delle commissioni

La commissione economica e sociale ha discusso due temi: « Il ruolo degli Enti Locali nel campo della salvaguardia della natura e delle risorse naturali » e « La regionalizzazione e la politica regionale delle comunità ». Relatori il Sig. Munch (tedesco) e il Sig. Cravatte (lussemburghese).

Ho preso attiva parte a questi lavori della commissione, insieme all'avv. Martini e al prof. Vicario che ha presieduto i lavori della prima giornata, durante i quali è stato discusso il progetto di risoluzione sul primo tema.

La dichiarazione europea in materia di conservazione della natura, indirizzata soprattutto ai comuni, è stata approvata dalla Commissione, e successivamente dalla sessione plenaria, dopo una dettagliata discussione.

La premessa della dichiarazione proposta da Martini a nome della delegazione italiana, afferma che « La conferenza dei poteri locali d'Europa riconosce il ruolo determinante delle autorità regionali e comunali per l'impostazione e realizzazione di una politica di organizzazione e sviluppo del territorio e riafferma che la salvaguardia dell'ambiente non è più un problema soltanto nazionale, ma costituisce un problema autenticamente europeo. Inoltre, la sistemazione del territorio rappresenta la condizione per la ubicazione di nuovi impianti industriali o commerciali, per cui è necessaria una particolare azione delle autorità comunali ».

La dichiarazione chiede ai comuni di sollecitare la collaborazione di tutti i cittadini e in modo particolare degli insegnanti e delle associazioni culturali e scientifiche, anche a mezzo di adeguati programmi scolastici.

Un inventario delle risorse naturali esistenti in ciascun comune, il riutilizzo di terreni abbandonati o incolti per attività ricreative o come parchi pubblici; la vigilanza sulle costruzioni affinché non venga alterato il paesaggio, elaborando piani di sviluppo e assetto urbanistico; l'istituzione e la conservazione di parchi naturali anche per permettere la sopravvivenza della fauna, costituiscono il contenuto della raccomandazione indirizzata ai comuni.

Il documento aggiunge la necessità di intervenire per il controllo e la lotta contro l'inquinamento di ogni genere collaborando con le autorità dei livelli superiori.

Infine, il documento invita alla costituzione di un comitato comunale per la conservazione della natura sollecitando ogni

iniziativa al riguardo anche con l'apposizione di cartelli per richiamare l'importanza della protezione della natura.

La Commissione culturale ha trattato « Il ruolo degli enti locali per la salvaguardia e la valorizzazione delle località d'interesse storico ed artistiche », su relazione del prof. Vaccari di Pavia, e « I compiti culturali della regione » su relazione del Sig. Des Tombe dei Paesi Bassi.

La Commissione delle finanze locali ha approfondito il tema « Le finanze delle regioni » su relazione dell'inglese Chishlom e il tema de « L'impiego di congegni elettronici nelle amministrazioni locali » su relazione del danese Sig. Ingvartsen.

La Commissione per gli alloggi e l'urbanistica, ha discusso sul problema delle nuove città su relazione del Sig. Willigen dei Paesi Bassi.

Tutte le commissioni, pur approfondendo temi particolari, non hanno perso di vista il tema generale al quale si sono costantemente riferite.

La macchinosità del sistema, che ha impegnato per molte ore del giorno tutti i delegati, non ha impedito di raggiungere un risultato certamente positivo poiché lo scambio di pareri su vari temi e, recando ciascun paese una diversa esperienza, è certamente utile per raggiungere posizioni comuni perché l'Europa sia veramente unita.

Della delegazione italiana hanno fatto parte, oltre ai già citati: ing. ARPEA, Vice presidente della Provincia dell'Aquila, avv. BERTORELLE, Presidente del Consiglio regionale del Trentino Alto Adige, on. CASTELLI, Sindaco di Caravaggio (Bergamo), prof. DE SABBATA, Consigliere regionale delle Marche, avv. GALLUS, Presidente della Provincia di Cagliari; dr. LUSTRISSY, Assessore alla Regione Valdostana, dr. NARDI, Presidente della Provincia di Pistoia, avv. OLIVI, Presidente dell'U.P.I., avv. PULCI, Consigliere Comunale di Civitavecchia, dr. TACCONI, Assessore alla Regione Lombarda, on. VESTRI, Sindaco di Prato.

Il Presidente dell'UNCEM, on.le Ghio, ha presenziato ai lavori della prima giornata.

Il direttore organizzativo dell'AICCE Domenico Falconi ha lodevolmente assistito la delegazione italiana unitamente ad alcuni funzionari del Consiglio d'Europa.

I convegnisti sono stati ricevuti dal Sindaco on. Pierre Pfilmlin. L'ambasciatore Giglioli, rappresentante permanente dell'Italia al Consiglio d'Europa, ha offerto un pranzo alla nostra delegazione, presente il ministro sen. Gatto.

Nel corso della sessione abbiamo avuto contatti con rappresentanti di vari paesi per approfondire una comune linea di azione per il settore dell'economia montana e delle foreste, riprendendo e ampliando l'attività della commissione a suo tempo costituita dal Consiglio dei comuni d'Europa.

Avremo occasione di ritornare sui molti temi sui quali si è sviluppata la discussione a Strasburgo. Ritengo però fin d'ora di poter affermare che questa sessione della conferenza europea degli enti locali rappresenta un deciso passo innanzi verso l'auspicata unità dell'Europa.

IL RAGGRUPPAMENTO COMUNALE IN EUROPA [1]

di GEORGES ANDRÈ-CHEVALLAZ

Parallelamente all'evoluzione di un processo di ristrutturazione territoriale ed amministrativa degli Stati, si constata un vasto raggruppamento territoriale che partendo dalla base della piramide delle pubbliche istituzioni, assume la forma di un raggruppamento comunale. Quantunque le modalità siano diverse e molteplici nei vari paesi europei, talvolta e persino all'interno delle nazioni, tutte queste evoluzioni sono impregnate dalla preoccupazione di doversi adattare alle attuali esigenze della gestione degli affari pubblici cercando di attenuare il divario economico proveniente dalle differenti eredità storiche.

Prima dell'inizio del XIX secolo, le attività economiche artigianali che costituivano l'espressione delle capacità intellettuali e manuali dell'individuo — senza l'aiuto, o quasi, di strumenti di produzione — permettevano l'esercizio di tutti i mestieri nei campi più diversi.

Antecedentemente alla rivoluzione industriale, le attività economiche disponevano di una larga ripartizione geografica. Le poche concentrazioni urbane esercitavano all'epoca principalmente un ruolo commerciale.

L'introduzione delle macchine e la produzione di massa hanno profondamente modificato la ripartizione geografica delle attività umane e, conseguentemente, provocato la rottura dell'equilibrio demografico.

I problemi che al momento debbono essere fronteggiati dai Comuni mettono in evidenza chiaramente che la forma antica di questi non permette loro di esercitare ancora convenientemente il proprio

(1) Stralcio della relazione svolta dall'A., Consigliere Nazionale e Sindaco di Losanna (Svizzera) alla Conferenza Europea degli Enti locali, Strasburgo, 26 ottobre 1970.

ruolo, né di soddisfare le esigenze delle collettività che li formano. Inoltre, il processo d'urbanismo provoca un importante esodo demografico dalla campagna verso le città. Ne risulta che un numero sempre più crescente di comuni non possono più, in ragione appunto della loro diminuita popolazione, mobilitare le risorse necessarie per poter realizzare le condizioni favorevoli allo sviluppo economico.

Attualmente, in un gran numero di paesi europei si assiste alla ristrutturazione dei confini comunali. Essa viene intrapresa allo scopo di adattare il territorio comunale ai problemi che deve risolvere attualmente ed a quelli che si troverà di fronte in un prossimo futuro.

Se, in tutti i paesi si assiste al profilarsi di una simile tendenza, vale a dire formazione di unità comunali più vaste e più popolate, tuttavia i metodi utilizzati e gli scopi perseguiti sono, dal punto di vista istituzionale, assai diversificati.

EVOLUZIONE SECONDO I PAESI

SVEZIA

Una prima riforma venne decisa nel 1946 ed entrò in vigore nel 1952. Il numero delle municipalità rurali venne ridotto da 2.281 a 816 unità. Però, l'accrescimento dell'esodo rurale avvenuto intorno all'anno 1950 dimostrò rapidamente l'insufficienza della riforma.

Nel febbraio del 1962, il Parlamento svedese accettò una nuova legge tendente ad effettuare una riduzione ancora più importante del numero dei comuni. Ma, contrariamente a quanto venne fatto con la riforma del 1952, questa volta, la legge del 1962 prevedeva una riduzione progressiva e volontaria. Nel 1964, il paese venne diviso in 282 raggruppamenti di comuni (« kummunblock »). Detti raggruppamenti costituiscono l'embrione dei futuri comuni. Spetta però ai comuni attuali decidere o meno della loro fusione. Allo scopo di preparare un tale raggruppamento, sono stati istituiti, in seno ad ogni gruppo liberamente consentito, dei comitati di coordinamento eletti dai consigli municipali. Questa prima tappa della riforma è stata, nella maggior parte dei casi, seguita dalla fusione dei vecchi comuni che hanno così formato la nuova unità. In tale modo, col 1 gennaio 1971, la fusione sarà divenuta effettiva per i 191 gruppi. Poiché il numero dei raggruppamenti venne ancora ridotto dopo il 1964 a 273, restano solo 82 gruppi ad eseguire la loro unificazione. Un decreto del parlamento prevede che essa debba essere portata a termine per il 1 gennaio 1974.

Anteriormente alla riforma del 1952, il numero complessivo dei comuni svedesi era di 2.500. Dopo detta riforma, esso è diminuito a poco più di 1.000; nel 1970 si è ridotto a 850, nel 1971 scemerà a 460 e nel 1974, al termine della riforma in corso, i comuni saranno solamente 270! Così, in poco più di vent'anni, il numero dei comuni svedesi è passato da 2.500 a 270!

D'altro canto, il sistema svedese tende a far coincidere progressivamente il comune con la regione.

DANIMARCA

La Danimarca, nel 1967, contava 1.097 comuni: tre comuni metropolitani (Copenhague, Frederiksberg e Gentofte), 19 comuni suburbani alla periferia di dette città, 86 comuni urbani dipendenti direttamente dal Ministero dell'Interno e 989 comuni rurali raggruppati in 25 dipartimenti con consigli comunali eletti.

Nel 1969, la Commissione che era stata nominata per lo studio dell'organizzazione municipale enunciava i principii seguenti:

— revisione del concetto di dipartimento che dovrebbe ormai conglobare città e comuni rurali aventi affinità demografiche ed economiche;

— sostituzione di comunità urbane all'attuale mosaico rappresentato da comuni urbani e da comuni suburbani;

— fusione dei piccoli comuni in comunità più importanti e più efficaci aventi almeno una popolazione di 5 o 6.000 abitanti.

Così, dal 1970, il numero totale dei comuni sarà sceso da 1.100 circa a 280 e successivamente scenderà a 250.

Il paese è ripartito in 13 comunità dipartimentali, Copenhague e Frederiksberg escluse. Il raggruppamento dei comuni non significa per altro volontà d'accentramento. Al contrario, la riforma in via di esecuzione prevede che i nuovi comuni, come pure i dipartimenti riorganizzati vedranno rafforzate le loro competenze in conseguenza di un decentramento delle competenze pubbliche.

Le spese totali dei comuni ammontano alla metà circa della spesa globale pubblica danese. Ora i comuni, mediante l'incasso delle proprie imposte comunali sul reddito e quelle fondiarie, fanno fronte solamente alla metà circa delle loro spese. L'altra metà proviene da finanziamenti statali diversi. Questi verranno però sostituiti da una sovvenzione unica stabilita rispetto alle risorse dipartimentali e comunali, nonchè ai loro crescenti bisogni. Una tale procedura permetterebbe una certa perequazione del sistema attributivo.

ISLANDA

La popolazione di soli 200.000 abitanti che conta l'Islanda dispensa di evocare, per detto paese, il problema della regionalizzazione nel senso definito dalla Conferenza Europea degli Enti Locali. Merita tuttavia che si parli dei raggruppamenti di comuni attualmente in corso, come pure dell'impulso che si dà alle regioni tradizionali.

Nel 1969, un comitato di studio composto da rappresentanti del Governo, degli Enti locali e dei partiti politici ha ritenuto eccessivo il numero dei comuni: 227, di cui 41 aventi meno di 100 abitanti. Esso ha proposto allora di ridurre il numero a 66, mediante fusione.

In tale modo, i nuovi comuni avrebbero maggior agio per far fronte alle diverse responsabilità loro incombenti e segnatamente a quelle finanziarie. Per di più, la loro autonomia sarebbe meglio garantita. In ossequio però al principio dell'autonomia, i raggruppamenti dei comuni dovrebbero farsi liberamente, vale a dire con decisione dei comuni stessi.

Mentre le tredici città dipendono direttamente dal potere centrale, i 213 comuni rurali sono raggruppati in 23 distretti di superficie ineguale. La riforma costituzionale del 1959 ha istituito, sulla base delle divisioni tradizionali del paese, otto regioni comprendenti città e comuni rurali. Tali regioni, che sono principalmente delle circoscrizioni elettorali, tendono però a divenire enti amministrativi intermedi tra Comune e Stato, con nuove attribuzioni. Pur rappresentando delle circoscrizioni fiscali, le loro competenze si stanno estendendo nei settori dell'insegnamento, dei servizi di sanità, delle comunicazioni. Esse svolgono un ruolo nella politica dell'assetto nazionale, politica che si è prefissa l'obiettivo di arrestare lo spopolamento delle campagne mediante l'incremento di centri di sviluppo locali. Per il momento, in mancanza di una organizzazione regionale elettiva, sono stati costituiti dei « comitati dell'impiego » composti da rappresentanti del governo, del padronato e dei salariati. Detti Comitati hanno funzioni consultive sul piano regionale per quanto riguarda i problemi dello sviluppo economico.

Così, la minuscola Islanda con i suoi soli 200.000 abitanti dimostra le stesse tendenze che noi troviamo nelle strutture dei grandi Stati: rafforzamento della cellula comunale mediante i raggruppamenti che danno maggiori garanzie d'efficacità, costituzione di regioni come ente intermedio tra i comuni e lo Stato con le attribuzioni precedentemente riservate all'amministrazione centrale.

REGNO UNITO

Il vecchio sistema comunale del Regno Unito — come quello della Danimarca e dell'Irlanda — stabilisce una separazione molto rigida tra comuni rurali e comuni urbani che rende impossibile ogni sistema di federazione e persino la minima cooperazione tra di essi. Una tale situazione ha come conseguenza il taglio netto tra le città ed il retroterra indispensabile per altro alla loro espansione. Inoltre, essa impedisce i comuni rurali di trarre profitto da una collaborazione con la città o con le città vicine.

Nel Regno Unito detta separazione oppone le grandi città (contee urbane d'Inghilterra — « county boroughs » — e di Scozia — « counties or cities » — e tutte le regioni che le circondano — città, villaggi, territori agricoli — amministrate dalle autorità locali e dai consigli di contea nei principali settori. Funzionano anche dei consigli autonomi di distretto (borghi, bourgs hors comté, distretti urbani e distretti rurali) con attribuzioni locali.

In Inghilterra, la Commissione Reale ha previsto l'unione delle

città coi loro dintorni suburbani e con le loro campagne per dirigere la politica locale e, inoltre, per immettere un livello provinciale intermedio con speciali incarichi inerenti l'urbanismo. Il precedente governo aveva bocciato la istituzione di detti consigli provinciali, il nuovo governo invece studia il complesso della sua politica nel settore considerato, sulla base del rapporto della Commissione al quale attribuisce tutta l'importanza voluta.

IRLANDA

Si ritrova in Irlanda, così come nel Regno Unito, una rigida separazione tra i comuni rurali e i comuni urbani, separazione che rende difficile l'indispensabile collaborazione su scale regionali.

L'Associazione delle autorità municipali irlandesi, pur non opponendosi a talune fusioni né alla necessaria cooperazione, intende tuttavia difendere l'esistenza dei piccoli comuni. In proposito, essa afferma che il senso della partecipazione democratica è maggiormente sviluppato tra i cittadini conviventi in seno ad una piccola comunità locale piuttosto che tra cittadini incamerati in un ente di dimensioni più ampie e conseguentemente impersonale, quantunque più efficace.

Le autorità locali dovrebbero poter avere voce in capitolo, in seno alle strutture regionali che si stanno abbozzando. Per addivenire a tanto esse potrebbero assumere a loro carico il finanziamento degli enti regionali assicurandosi in tale modo un sicuro controllo.

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA

Prima dell'applicazione delle riforme, le strutture interne dei « Länder » erano le seguenti:

Land	Distretti (Bezirke)	Circondari (Kreise)	Città autonome	Comuni (Gemeinden)
Baden-Wurtenberg	4	63	9	3.380 (998 di 500 ab.)
Baviera	7	143	48	7.090 (3.642 di 500 ab.)
Assia	2	39	9	2.669 (1.189 di 500 ab.)
Bassa Sassonia	6	60	15	4.200 (200 di 500 ab.)
Renania del Nord - Vestfalia	6	57	37	2.334 (558 di 500 ab.)
Renania-Palatinato	3	39	12	2.916 (1.568 di 500 ab.)
Sarre	—	7	1	347 (172 di 50 ab.)
Schleswig-Holstein	—	17	4	1.380 (765 di 500 ab.)

In tutti i Länder però ci si prepara, pur conservando le quattro suddivisioni, a modificare l'importanza e le dimensioni degli enti amministrativi inferiori.

Ecco un elenco dei principali progetti e leggi raggruppati per « Land »:

Baden-Wurtenberg

Commissione per rendere razionale l'amministrazione (1957). Si è ben ammesso che le divisioni amministrative del paese richiedevano numerosi cambiamenti. Non è stato previsto però che i « Kreise » verrebbero rimaneggiati conformemente ad un determinato schema, ma che taluni di essi si fonderebbero per palesi ragioni economiche.

Commissione per la riforma amministrativa delle collettività locali-legge per la promozione e l'efficacità amministrative (1967); facilitare: la fusione dei comuni; la creazione di municipalità per più comuni; la costituzione di amministrazioni comunitarie.

Baviera

Progetto del Ministero dell'Interno (1967): idea precisa circa la entità optimum delle collettività locali godenti d'autonomia amministrativa (comuni di almeno 500 abitanti, 2.172 comuni dovrebbero essere disciolti).

Commissione per la riorganizzazione territoriale (1968): concentramento dei servizi di rango inferiore per abbreviare la trafila amministrativa e semplificare la procedura.

Assia

Commissione d'esperti indipendenti per lo studio della situazione tecnico-amministrativa: progetto di fusione a tappe dei piccoli comuni; nel caso di rifiuto alla fusione, le questioni amministrative e contabili almeno dovrebbero essere affidate ad un organismo comune; per affrettare le fusioni, la legge sulle perequazioni finanziarie (1966) garantisce vantaggi sostanziali. Legge sulle delimitazioni dei distretti e sulle sedi amministrative (1968).

Bassa Sassonia

Commissione d'esperti per le proposte relative alla riforma territoriale su scala comunale e per la riorganizzazione dei distretti. Rapporto 1966: creazione di unità amministrative di almeno 5.000 abitanti; riduzione del numero delle contee da 60 a 15; Rapporto 1967: creazione dei comuni unitari con statuto per località contanti almeno 7.000 abitanti; riorganizzazione delle contee (delega delle funzioni dei distretti alle Contee e delle Contee ai Comuni).

Legge preparatoria per la riorganizzazione dell'amministrazione del territorio (1968).

Renania del Nord - Vestfalia

Commissione di esperti allo scopo di preparare la riorganizzazione dell'amministrazione e del territorio (1965). Studio sulla riorganizzazione delle zone rurali e delle zone ad elevata densità di popolazione nonché sulla riorganizzazione delle gerarchie statali di medio rango: creazione di due tipi di comuni (8.000 abitanti e 30.000 abitanti e oltre): allargamento delle contee (almeno 300.000 abitanti) e dei distretti (tre invece di sei). Legge di già per la Contea di Unna: il comune più piccolo conta 6.000 abitanti, il più grande 44.000; progetto di legge per le altre contee.

Renania-Palatinato

Commissione speciale per il rafforzamento dell'azione amministrativa (1965). Rapporto (1967): dissoluzione dei piccoli comuni; creazione di comuni di 7.500 abitanti (associazione o fusione di più comuni). Prima legge sulla semplificazione dell'amministrazione (1966); seconda legge sulla semplificazione dell'amministrazione (1968) tre distretti al posto di cinque; terza legge sulla semplificazione della amministrazione (1968) ristrutturazione delle contee; istituzione della collaborazione tra settori specifici; quarta legge sulla semplificazione dell'amministrazione (1969): incorporazione di comuni nelle città; assetto territoriale.

Sarre

Commissione per la preparazione di una legge su una nuova organizzazione del paese e sulla creazione di nuovi centri amministrativi.

Schleswig-Holstein

Regolamento del 1966 sul regime « des Ämter »; non si costituiscono unità più grandi, ma è previsto l'allargamento del raggio delle amministrazioni e delle loro funzioni.

Evidentemente è assai difficile di stabilire una lista completa dei cambiamenti e delle modifiche di già realizzate dato che la situazione è in piena evoluzione.

Segnaliamo tuttavia le associazioni regionali che hanno permesso o che permetteranno ad alcuni grandi poli di crescita come Hannover, Monaco, Stoccarda e Norimberga di estendere la loro zona d'influenza ed il loro campo d'azione per l'attuazione d'una politica economica e d'assetto territoriale.

	Hannover	Monaco	Stoccarda	Norimberga
Superficie della regione in km²	2.160	4.763	4.020	4.400
Centri urbani	135	310	207	130
Popolazione totale nel 1967	1.019.000	1.949.000	2.230.000	1.230.000
Popolazione centri urbani	530.000	1.210.000	633.000	472.000
Densità della popolazione regionale nel 1969	475	400	554	780
Densità della popolazione centri urbani	4.100	3.900	3.053	3.655

(*Fonte*: H. Weyl, *op. cit.*)

PAESI BASSI

Sono i poli di crescita che vengono principalmente studiati per modificare le strutture delle autorità locali allo scopo di adattare e rendere razionale l'amministrazione comunale nel senso dell'evoluzione tecnica e dell'espansione economica.

Nei Paesi Bassi, due tipi di federazione di comuni sono possibili:

1. Federazione volontaria avente la possibilità di proporre al governo ed al parlamento centrale il progetto di legge che dovrà istituire la nuova unità territoriale (esempio: Eindhoven).

2. Federazioni imposte dal governo e dal parlamento ovunque esse si rivelino indipensabili e dove le parti interessate non riescano ad accordarsi (esempio: Gran-Rotterdam).

Risultato della Federazione dei comuni che formano la Gran-Rotterdam (Rijnmond)

	Superficie in ettari	*al 1-1-68 in % dei Paesi Bassi*	*Popolazione in cifre assolute*	*al 1-1-68 in % dei Paesi Bassi*
Rijnmond	52.014	1,7 %	1.064.626	8,4 %
di cui:				
Rotterdam	16.970	(1)	710.871	(1)
Olanda meridionale	284.719	8,5 %	2.922.337	23,0 %
Paesi Bassi	3.338.847	100,0 %	12.660.918	100,0 %

(1) La superficie di Rotterdam corrisponde circa ad 1/3 di Rijnmond. La popolazione di Rotterdam è all'incirca il 66,8 % di quella di Rijnmond.

L'esame dello specchietto che precede ci dimostra che il concentramento della Gran Rotterdam occupa circa il 16 % della superficie ed agglomera più di un terzo della popolazione dell'Olanda meridionale.

Nei Paesi Bassi, le Federazioni dei comuni sono investite dei compiti seguenti:

— definizione, nelle grandi linee, dello sviluppo futuro della regione urbana;

Il che si attuerà con:

a) la definizione d'un programma di sviluppo, la cui suddivisione importante verrà formata da un programma di struttura nel senso voluto dalla legge sull'assetto territoriale;

b) la definizione di piani diversi da quello riguardante l'assetto territoriale;

per esempio: un piano per la costruzione d'alloggi, un piano per il tempo libero, un piano per la circolazione ed un piano per l'insegnamento;

c) la definizione o suggerimento d'uno schema delle misure da adottarsi da parte dell'amministrazione della regione urbana;

— incoraggiamento per la realizzazione d'iniziative a vantaggio della regione urbana;

si pensa in particolar modo allo sviluppo economico, all'occupazione, alla circolazione, ai trasporti pubblici, agli svaghi, all'igiene;

— coordinamento delle politiche municipali rispetto agli interessi che la regione urbana esige;

tale punto riguarda segnatamente la politica degli alloggi, la sanità pubblica, l'insegnamento, la cultura, gli sports e la politica fondiaria.

SVIZZERA

In Svizzera, l'evoluzione è alquanto differente di quella che abbiamo visto sin qui. I Comuni svizzeri, gelosi della loro autonomia, sono ostili in via generale ad ogni progetto di federazione o di fusione. D'altro canto, sempre più frequentemente si assiste alla costituzione di consorzi allo scopo di raggiungere obiettivi limitati e ben definiti, come: incenerimento delle immondizie, sfruttamento delle sorgenti di acqua potabile, scuole, servizi industriali.

BELGIO

Lo specchietto che segue mette bene in evidenza il numero molto elevato di piccoli comuni:

Ripartizione secondo la popolazione	*Situazione al* 31-12-1967	
	Numero dei comuni	*Popolazione*
Meno di 500	548	178.077
500- 999	563	402.821
1.000-1.999	500	703.990
2.000-4.999	541	1.700.941
5.000-9.999	240	1.657.801
10.000 e più	194	4.961.971
TOTALI	2.586	9.605.601

Sono allo studio due progetti di legge aventi come fine il raggruppamento di comuni permettente la realizzazione d'una unità di piano politico. Però, le nuove unità regionali associano obbligatoriamente i comuni che ne fanno parte. La organizzazione è stata ispirata dagli stessi principi che hanno ispirata quella dei comuni segnatamente dal punto di vista dell'autonomia e del funzionamento.

Le attribuzioni da affidare alle nuove entità regionali (federazioni o distretti) sono di vario ordine:

a) attribuzioni sottratte ai comuni: stabilimento dei piani di sistemazione, fissazione di regolamenti edilizi, polizia edilizia; creazione e gestione d'una parte della manutenzione stradale;

b) attribuzioni sottratte allo Stato: la lotta contro gl'incendi, la organizzazione dei servizi di pronto-soccorso;

c) attribuzioni da esercitare in concorso coi comuni: la politica fondiaria, la politica di espansione economica, la creazione e gestione delle attrezzature culturali, sociali e sportive, la creazione e la gestione dei parcheggi; l'insegnamento, la politica culturale, il prelevamento e l'incenerimento delle immondizie;

d) attribuzioni che i comuni possono affidare loro e di cui la legge consente l'accettazione: per esempio, l'impostazione dei servizi tecnici per lo stabilimento dei piani di manutenzione stradale e l'impianto d'incartamenti amministrativi relativi al personale dei comuni.

FRANCIA

Quattro procedure sono previste: la fusione, il sindacato, il distretto, la comunità urbana.

La fusione

Il suo obiettivo è quello di costituire un *Comune unico* mediante la soppressione delle municipalità componenti a beneficio d'una nuova collettività.

La nuova collettività eredita i beni, i diritti e gli obblighi dei comuni fusisi. Va notato che la fusione non significa assorbimento; i vecchi comuni potrebbero costituire delle sezioni comunali conservando la gestione in certi settori, disporre di municipalità staccate ecc. I cespiti sarebbero quelli degli ex-comuni con la garanzia di un minimo almeno uguale alla somma di quelli dell'insieme dei comuni fusisi.

Il nuovo comune è amministrato da un nuovo consiglio municipale. Un decreto del 1959 prevede che in certi casi l'elezione immediata non sia indispensabile. Infatti, è sufficiente che, in attesa del prossimo rinnovamento generale, gli ex-consiglieri municipali si mettano d'accordo su di un nuovo consiglio il cui effettivo numerico, tenuto conto della popolazione totale, è composto da consiglieri in numero proporzionale alla rispettiva popolazione dei vecchi comuni. Il nuovo consiglio procede immediatamente alla nomina del Sindaco e degli assessori.

Il sindacato dei comuni

Sino alla promulgazione dell'ordinanza del 5 gennaio 1959, esistevano solo sindacati costituiti per un unico fine o per una specialità: come ad esempio l'adduzione dell'a'cqua, il prelevamento delle immondizie casalinghe, o la sistemazione di un corso d'acqua comune, ecc. La creazione di tali sindacati è possibile se decisa a maggioranza qualificata: 2/3 dei consigli municipali rappresentante il 50 % della popolazione, ovvero il 50 % dei consigli municipali rappresentante 2/3 della popolazione.

D'altro canto, per la creazione di sindacati comunali a fini molteplici è necessaria l'unanimità dei comuni chiamati a farne parte. Si tratta in ispecie non solamente d'una istituzione pubblica, ma di una sorta di super-collettività. La competenza del sindacato è in realtà molto larga ed ecco come la definisce l'ordinanza citata: « allorché i consigli municipali di due o più comuni hanno fatto conoscere, mediante deliberazioni concordanti, la loro volontà di associare i comuni da essi rappresentati in vista d'opere e di servizi d'interesse comunale e che, in pari tempo, hanno deciso di consacrarvi risorse sufficienti ». Si spogliano in tale modo i consigli municipali di talune e talvolta di molte delle loro attribuzioni.

Il Comitato del sindacato è eletto per scrutinio segreto, in via di massima ogni municipalità nomina due rappresentanti, può esserci però una rappresentanza ineguale, ma proporzionata alla popolazione. Il Comitato procede alla nomina del direttivo.

Generalmente ne è presidente uno dei sindaci dei comuni; egli dispone dei poteri che sono propri alla carica. Le deliberazioni del Comitato come pure quelle del Direttivo hanno identico valore delle decisioni dei consigli municipali.

Il sindacato dei comuni dispone di un bilancio alimentato da

introiti diversi: contribuzioni dei comuni (a volta « contrattuali » a volta « obbligatorie »), tasse diverse, redditi patrimoniali, sovvenzioni, prestiti ed, eventualmente, coll'accordo dei comuni partecipanti, centesimi addizionali.

La formula del Sindacato a fini molteplici ha incontrato un'assai larga adesione. Si stima che dopo il 1959, quasi 7.000 comuni abbiano costituito più di 600 sindacati conglobanti circa 8 milioni di abitanti.

Il distretto urbano

Lo ha creato l'ordinanza del 5 gennaio 1959. Destinato in via di massima alle agglomerazioni urbane di una certa entità, può anche essere applicato a collettività di tipo rurale in via d'urbanismo.

Rispetto al sindacato a fini molteplici, il distretto urbano rappresenta un passo supplementare verso la creazione di una supercollettività territoriale; quadruplice è la sua originalità:

— abbandono della unanimità per la sua creazione;

Il distretto è creato a doppia maggioranza qualificata (identica a quella del sindacato specializzato).

— possibilità di creazione autoritaria (esistono due esempi: il distretto della regione parigina, organismo del tutto particolare; il distretto di Tours, che si è dimostrato un insuccesso);

— attribuzione al distretto con voto maggioritario del Consiglio (maggioranza di 2/3), di una frazione della tassa locale (1); questa attribuzione rappresenta la più marcante originalità del diritto nei confronti del sindacato a fini molteplici;

— competenze di pieno diritto conferite al distretto.

I distretti urbani esercitano di pieno diritto le seguenti funzioni in luogo e posto dei comuni membri: « Servizio degli alloggi, centri di lotta contro gli incendi, servizi assicurati dai sindacati dei comuni associanti i comuni del distretto, servizi enumerati dalla decisione istitutiva ».

Quantunque non si trovano enumerate nella decisione istitutiva delle attribuzioni complementari, queste restano sempre limitate, tanto più che ogni estensione ulteriore dev'essere decisa all'unanimità. Devesi rilevare che in dieci anni sono stati raggruppati in 80 distretti 500 comuni; ciò vuol dire che la formula non ha avuto molto successo. Da un lato, numerose collettività hanno indietreggiato di fronte alle conseguenze di pieno diritto ed all'istituzione di una super-fiscalità; dall'altro, si è considerato poco attraente il carattere formale di numerosi distretti, sprovvisti di reali attribuzioni e creanti uno stadio supplementare nella scala amministrativa.

---

(1) Divenuta oggi ripartizione dell'85 % della tassa sui salari.

Comunità urbane

La legge del 31 dicembre 1966 che ha creato le *comunità urbane* costituisce il provvedimento più ambizioso adottato sino ad oggi in materia di raggruppamento comunale. Essa abbozza un'amministrazione a due livelli poiché essa attribuisce ad un organismo centrale, il Consiglio della Comunità, le responsabilità amministrative essenziali.

La comunità urbana ha per obiettivi essenziali:

1. di rimediare alla disparità fiscale tra le città-centro (o metropoli) di una agglomerazione e le periferiche schiacciate da oneri sempre crescente per l'attrezzatura collettiva;

2. di ordinare le strutture dell'amministrazione, allorquando esse sono disperse tra numerosi comuni.

La legge ha portato una innovazione in merito, innovazione contestata da taluni eletti locali in quanto essa appariva loro come uno scacco grave all'autonomia comunale; accanto dunque alle comunità urbane liberamente costituite nelle agglomerazioni di almeno 50.000 abitanti con l'adesione volontaria dei comuni, essa ha creato d'ufficio quattro comunità urbane: *Lilla* (88 comuni), *Lione* (80 comuni ripartiti su tre dipartimenti), *Strasburgo* (29 comuni), *Bordeaux* (22 comuni).

A livello primario, i comuni sussistono; al livello secondario, i loro consigli municipali eleggono un Consiglio di Comunità che a suo turno elegge il suo presidente, così come un consiglio comunale elegge il proprio sindaco.

Le *competenze* della Comunità urbana sono considerevoli. Esse riguardano:

— tutto ciò che condiziona lo sviluppo dell'agglomerazione nel futuro: piano d'urbanismo, piano d'ammodernamento, riserve fondiarie;

— le attrezzature importanti, le zone di sistemazione concordate, aree d'abitazione, aree industriali;

— l'organizzazione e la gestione dei grandi servizi pubblici: alloggio, lotta contro gli incendi, trasporti urbani, insegnamento secondario, rifiuti urbani, risanamento, adduzione d'acqua, di gas e d'elettricità, creazione ed estensione dei cimiteri, mattatoi e mercati d'interesse nazionale.

Oltre alle enumerate competenze di carattere *obbligatorio*, ve ne sono altre *facoltative* il cui trasferimento non potrebbe essere che parziale: manutenzione comunale stradale, parcheggi, aree verdi, attrezzature socio-educative, equipaggiamenti sanitari e sociali. Detti trasferimenti vengono eventualmente decisi dal Consiglio della Co-

munità. L'assistenza sociale, gli ospedali, l'insegnamento elementare segnatamente restano esclusiva competenza dei comuni i cui sindaci conservano il controllo sulla polizia e sul personale municipale.

Devesi rilevare che mentre la competenza comunale resta generale e di diritto comune, le competenze della comunità invece, essendo attributive, dovranno essere espressamente definite quando verteranno su materie non previste dalla legge.

Salvo per le quattro comunità create d'ufficio e che di fatto hanno iniziato le loro funzioni il 1 gennaio 1968, ogni domanda di nuova creazione deve, nella cornice definita dal prefetto e dopo il parere del Consiglio Generale (provinciale), emanare dai 2/3 dei Consigli municipali rappresentanti il 50 % della popolazione totale (50.000 abitanti al minimo), ovvero dalla metà dei comuni rappresentanti i 2/3 della popolazione: trattasi della stessa regola valevole per il distretto.

Il Consiglio della Comunità è composto da 50 a 90 delegati a seconda che la popolazione dell'agglomerazione abbia più o meno di 200.000 abitanti e ch'essa comporti più o meno di 50 comuni. Nessun comune può essere costretto a far parte della comunità se non gli viene assicurata la rappresentanza diretta ed i piccoli comuni possono raggrupparsi per raggiungere il quoziente elettorale.

AUSTRIA

La Costituzione federale austriaca non fa differenze in merito alle competenze tra i grandi ed i piccoli comuni. Le funzioni costituzionali, i compiti sempre più grandi e più difficili che sono devoluti ai comuni rendono imperiosa la necessità di rafforzare i poteri amministrativi municipali. Il diritto di amministrare in maniera autonoma, a suo tempo largamente concesso a comuni austriaci, potrà essere conservato in futuro solo nel caso in cui essi possono realmente adempiere i compiti loro attribuiti costituzionalmente. Per questo, l'ordinamento del potere amministrativo dei comuni dev'essere attuato nell'interesse della durevole salvaguardia dell'autonomia comunale.

Per tali ragioni, in questi ultimi anni, si è incoraggiata in Austria la fusione dei comuni. Nonostante la possibilità di poter formare associazioni di comuni e sindacati di comuni per l'attuazione di compiti ben definiti, si ritiene che il potere municipale in materia amministrativa non potrà essere efficacemente migliorato — mediante associazioni di comuni, comunità di lavori ed altri enti dello stesso ordine — che nel caso in cui i comuni raggiungerano una importanza minima determinata. Le fusioni dei comuni effettuate sino ad oggi sono avvenute sia a seguito d'unioni volontarie, sia perché imposte con provvedimenti legali.

All'epoca del censimento del 23 gennaio 1951, si contavano in Austria 4.065 comuni; tale numero scendeva a 3.314 alla data del 1

gennaio 1969. Avuto riguardo alla loro importanza si ha la seguente ripartizione:

Sino a	500	abitanti			973	
da	501	a	1.000	abitanti	817	
da	1.001	a	2.000	»	930	
da	2.001	a	5.000	»	470	
da	5.001	a	10.000	»	76	
da	10.001	a	100.000	»	43	
da	100.001	a	1.000.000	»	4	
da oltre	1.000.000				1	(Vienna)

Appare così, che alla data del 1 gennaio 1969, il 29,3 % dei comuni contavano una popolazione inferiore ai 500 abitanti ed il 54 % meno di 1.000.

Per addivenire alle fusioni, si è cercato di poter giungere ad esse mediante l'accettazione volontaria dei comuni interessi. In tale senso appunto essi vengono incoraggiati. In taluni Länder, l'impulso necessario per operare i raggruppamenti è stato dato mediante i seguenti ben definiti incentivi:

1. i comuni che operano fusioni volontarie ottengono un ammontare doppio delle sovvenzioni, per un periodo di cinque anni;

2. Per incoraggiare l'effettuazione di necessità comunali (come la costruzione di ponti, di strade, ecc.) il bilancio del Land consente speciali sovvenzioni. Al momento della ripartizione di dette sovvenzioni, i comuni che hanno eseguito la fusione volontariamente sono particolarmente favoriti, così pure in occasione di altre attribuzioni;

3. I nuovi comuni formatisi ottengono, nel corso dei primi tre anni, un appoggio supplementare mediante l'attribuzione di una metà del ricavato dalla percezione di talune imposte esatte dal Land;

4. Al momento dell'attuazione dei progetti, i nuovi comuni godranno di un trattamento di favore e saranno anche largamente aiutati dagli uffici del Land.

Inoltre, come è stato detto più sopra, un certo numero di comuni ha dovuto operare la fusione a seguito di disposizioni di legge. L'azione di raggruppamento legale non è però compiuta, poiché lo scopo prefisso è quello di raggiungere, attualmente, il numero minimo di 1.000 abitanti.

CONCLUSIONI

Si osservano così nell'evoluzione della struttura degli Stati due tendenze apparentemente contradditorie: se la regionalizzazione tende a ripartire il territorio degli Stati in grandi unità regionali beneficianti di una certa autonomia, si rileva, al livello dei comuni ed in senso

contrario, una forte tendenza, imposta o spontanea che sia, al raggruppamento o quanto meno all'associazione di comuni per l'adempimento di un certo numero di compiti. Dunque la contraddizione è solamente apparente! La regione potrà pervenire a un buon porto se le verrà data una determinata dimensione, una determinata coesione economica e politica intorno a un polo di attività. Il Comune da parte sua potrà difendere e preservare la sua autonomia solo se sarà investito di poteri efficaci ed importanti, il che è ben difficile possedere nella strettezza dei limiti ereditati da un'epoca remota. La dottrina differisce in ogni paese: qui, raggruppamenti massicci imposti con provvedimenti legislativi: altrove, associazioni o fusioni dettate dalla realtà odierna e decise dai comuni interessati con piena cognizione di causa. In una tale diversità, è ben difficile fissare uno schema che possa servire come modello. Esistono piccoli comuni rurali che in ragione dei loro limitati bisogni sono perfettamente equipaggiati per continuare la loro vita autonoma. D'altro canto, i comuni popolosi formanti le grandi agglomerazioni urbane non sfuggono al coordinamento e ad una cooperazione organica. Questa parziale integrazione è condizione per preservare l'autonomia comunale. Il capriccioso mosaico delle vecchie delimitazioni comunali costringe lo Stato — ovvero la regione — ad intervenire per arbitrare, per coordinare o per fornire molteplici appoggi. Dei comuni forti, in ragione del loro raggruppamento o del coordinamento della loro azione, rappresentano una eccellente garanzia di autonomia locale, come il potenziale economico e la coerenza di una regione costituiscono la condizione di riuscita e di vitalità.

RISOLUZIONE SUL TEMA DELLE REGIONI IN EUROPA

La Conferenza,

1) Ritiene *che l'integrazione europea resterà una costruzione artificiale ed effimera sino a quando il popolo, attraverso i suoi* comuni *e poteri locali, cellule politiche fondamentali ove la partecipazione attiva del cittadino è direttamente impegnata, non sarà attivamente e concretamente associato al funzionamento delle istituzioni europee;*

2) Constata *la necessità dei raggruppamenti o collaborazioni organizzate che permettono ai comuni di far fronte con maggiore efficacia alla loro missione in seno alla società europea odierna;*

3) Considera *che la nozione di regione differisce da un paese all'altro e non potrebbe essere ridotta ad un comune denominatore obbligatorio;*

4) Ritiene *che la regione corrisponde innanzi tutto ad una comunità umana circoscritta nel territorio, vale a dire ad una collettività territoriale. Tale comunità, componente essenziale della nazione, si caratterizza da una omogeneità d'ordine storico e culturale, geografico ed economico, il che conferisce alla popolazione una certa coesione nel perseguimento di obiettivi e di interessi comuni.*

Una tale coesione cementata intorno ad un certo numero di criteri giudicati essenziali dalla comunità le conferisce la propria personalità nonché il desiderio di esistere e di venire considerata come una unità.

Secondo le vedute della Conferenza, l'inserimento di detta comunità nel territorio nazionale dovrebbe delimitare l'unità territoriale qualificata regione; l'istituzione della regione sul piano giuridico dovrebbe solo riconoscere una realtà sociologica.

5) Considera *che negli Stati nazionali grandi e medi, la* regione, *dotata di istituzioni autonome, è, sul piano politico, un intermediario necessario tra i comuni e lo Stato permettendo, decentrandola, di umanare e di personificare l'amministrazione ponendola sotto un più facile controllo dei cittadini e delle autorità elette;*

6) Ritiene *che la regionalizzazione è indispensabile per correggere*

le forti disparità economiche e sociali tra le diverse parti d'Europa. Senza alcun dubbio, le istituzioni europee e gli Stati nazionali debbono venir dotati di strumenti coordinatori e di perequazione economica che permetta una migliore ripartizione del lavoro e dei mezzi e di equilibrare meglio l'incremento economico. Tuttavia, l'azione delle istituzioni europee e degli Stati non potrebbe bastare per il raggiungimento dello scopo. Occorre dunque sviluppare le istituzioni regionali, anello di collegamento tra i comuni e gli Stati, dotate di una certa autonomia di mezzi propri e di risorse di perequazione, capaci di stimolare le attività economiche, sociali e culturali;

7) Ritiene *che l'autonomia delle regioni ha un significato più largo che il decentramento dell'amministrazione statale. Essa implica l'elezione delle autorità legislative ed esecutive regionali col suffragio universale diretto od indiretto, la stretta cooperazione tra i comuni, la partecipazione alle decisioni degli Stati nazionali, la rappresentanza presso le istituzioni europee;*

8) Ricorda *la dichiarazione dei IX.i Stati Generali dei Comuni d'Europa, tenutisi a Londra nel luglio* 1970, *che mette in evidenza la necessità di appoggiarsi « sulla effettiva partecipazione delle comunità territoriali dei vari livelli — dal comune alla regione — per poter addivenire ad una politica europea di sviluppo equilibrato delle regioni »;*

9) Ritiene, *come più volte ebbe a dichiararlo, che la Conferenza Europea degli Enti Locali, deliberante, in una composizione corrispondente a tutti gli Stati interessati, costituisce l'organo qualificato per adempiere sia presso le Comunità sia presso il Consiglio d'Europa al ruolo consultivo e rappresentativo delle regioni e dei comuni d'Europa, ruolo indispensabile al coronamento dei compiti intrapresi da dette istituzioni in materia di politica regionale e di assetto territoriale europeo;*

10) Ritiene *in conseguenza necessario che le delegazioni nazionali che la compongono siano rappresentative per quanto possibile di istituzioni regionali e locali dei propri paesi.*

La Conferenza Europea degli Enti Locali domanda al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa:

— di raccomandare la creazione o l'istituzione delle regioni dotate di mezzi propri e di risorse di perequazione, investite di competenze attive in materia economica, politica, sociale e culturale, nonché in materia di organizzazione del territorio aventi come rsponsabili autorità elette direttamente o indirettamente dal popolo;

— di considerare le regioni ed i comuni come membri politici degli Stati e delle istituzioni europee e, in conseguenza, chiamarli a partecipare, a mezzo di un'adeguata rappresentanza, alle decisioni degli uni e delle altre.

RACCOMANDAZIONE ASSEMBLEA CONSULTIVA DEL CONSIGLIO D'EUROPA SULL'AUTONOMIA LOCALE (1)

L'ASSEMBLEA,

1 - ricorda le sue molteplici iniziative in vista di una garanzia, sul piano europeo, dei diritti e delle libertà delle collettività locali, iniziative prese fin dalla creazione, nel 1952, della Commissione speciale dei problemi comunali e regionali;

2 - ricorda la sua Risoluzione 410 (1969) che approva i principi contenuti nella risoluzione 64 (1968) adottata dalla Conferenza Europea dei Poteri Locali che incarica la Commissione della pianificazione del territorio e dei poteri locali a procedere ad una messa a punto di un testo comune, tale da rispondere ad un tempo sia alle preoccupazioni dell'Assemblea Consultiva, sia a quella della Conferenza Europea dei Poteri Locali;

3 - convinta che la società si evolve verso una presa di coscienza sempre più acuta del ruolo essenziale delle cellule di base della società e verso una partecipazione sempre più attiva di queste stesse unità di base alla gestione degli affari nazionali ed internazionali;

4 - ritiene che i governi hanno l'obbligo di riconoscere questa aspirazione profonda delle entità di base che costituiscono l'insieme dei nostri Stati;

5 - considera che la Dichiarazione di principio sull'autonomia locale sottoscritta, elaborata congiuntamente dalla Conferenza Europea dei Poteri Locali e dalla Commissione per la pianificazione del territorio e dei Poteri locali, costituisce per i rappresentanti dei Poteri

(1) Rapporto della Commissione della pianificazione del territorio e dei Poteri Locali. Testo adottato dall'Asemblea il 25 settembre 1970 (19ª sessione). La raccomandazione è ora all'esame del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Locali una richiesta minima accettata solo nella speranza di ottenere l'accordo di tutti i governi membri del Consiglio d'Europa su un testo che potrebbe costituire una base comune per l'organizzazione degli enti locali in Europa.

6 - raccomanda al Comitato dei Ministri, di adottare, a nome dei Governi membri del Consiglio d'Europa, la Dichiarazione di principio sull'autonomia locale:

« 1) l'autonomia delle collettività locali è il diritto che esse hanno di regolare sotto la propria responsabilità i propri affari per mezzo di Assemblee elette liberamente;

2) il principio dell'autonomia locale deve figurare nella Costituzione di ogni Stato;

3) affinché sia assicurata la loro autonomia, le collettività locali devono essere dotate di un'organizzazione che permetta loro di soddisfare i bisogni della popolazione nel quadro delle loro competenze;

4) le collettività locali hanno il diritto di associarsi tra loro per realizzare tutti gli obiettivi conformi al soddisfacimento degli interessi comuni;

5) tutti i provvedimenti di interesse locale incombono all'autorità locale, di preferenza all'autorità della collettività più estesa;

6) ogni progetto di provvedimento che impegni gravemente l'avvenire di una collettività locale deve essere preventivamente sottomesso al parere di questa collettività o dei suoi organi;

7) il controllo degli atti delle collettività locali deve esercitarsi solo in vista d'assicurare il rispetto della legalità (controllo di legittimità);

8) l'autonomia delle collettività locali implica la libera disposizione di risorse finanziarie proprie, distinte da quelle dello Stato;

9) l'attribuizone delle risorse alle collettività locali e la loro ripartizione tra queste collettività deve farsi in proporzione dei compiti ad esse spettanti. »

CONVEGNO DELLE REGIONI E COMUNI DELL'EUROPA PERIFERICA

DICHIARAZIONE DI BREST

Il Comitato Permanente della Conferenza Europea dei Poteri Locali ha organizzato, dal 7 al 10 maggio 1970, sotto gli auspici della Conferenza Europea degli Enti Locali, il convegno nella cornice del Festival Internazionale di Brest.

Il soggetto trattato dal simposio corrisponde a uno dei tre principali temi della Conferenza Europea dei Ministri responsabili dell'Assetto territoriale che si è tenuta a Bonn nel settembre 1970.

I temi trattati nel corso del Convegno di Brest furono i seguenti:

a) analisi dei problemi particolari alle regioni periferiche;
b) effetti della tecnologia moderna sull'avvenire delle regioni periferiche;
c) rete europea delle grandi vie di comunicazione;
d) organizzazione e finanziamento di mezzi rapidi di comunicazione con le regioni centrali;
e) impianti industriali nelle regioni periferiche;
f) potenziale e limiti di sviluppo turistico.

Il convegno riunì i rappresentanti della maggioranza dei paesi membri del Consiglio d'Europa e più particolarmente delle regioni e paesi seguenti:

Länder di Schleswig-Holstein, Amburgo e Brema, regioni della frontiera orientale della Repubblica Federale Tedesca, Norvegia, Scozia, Galles, regioni del sud-ovest dell'Inghilterra, Irlanda, Bretagna, Bassa-Normandia, Paese della Loira, Aquitania, Pirenei meridionali, Italia, Jugoslavia, Turchia, Belgio e Lussemburgo.

A conclusione dei lavori fu votato il seguente testo finale sotto forma di dichiarazione chiamata « La Dichiarazione di Brest ».

Esso ha approvato la seguente Dichiarazione:

I) Le regioni periferiche dell'Europa si sviluppano sempre più lentamente rispetto a quelle centrali.

Contro questa tendenza non è stato preso finora nessun provvedimento efficace. Così il ritardo delle regioni periferiche persiste e il concentramento delle popolazioni nelle regioni centrali si accresce.

Ora, venti anni dopo l'appello di Robert Schuman per la creazione della prima Comunità Europea è d'uopo ricordare il principio fondamentale della solidarietà comunitaria per cui l'integrazione deve essere attuata con l'obiettivo costante d'uno sviluppo equilibrato dell'insieme dell'Europa.

Poiché dal libero giuoco della concorrenza non ne è derivato l'equilibrio perseguito, è doveroso da parte delle Istituzioni Europee — Commissione e Consiglio dei Ministri dei Sei da una parte, Conferenza Europea dei Ministri dell'Assetto territoriale del Consiglio d'Europa, che si adunerà per la prima volta in settembre 1970 dall'altra — di realizzare un Piano d'assetto equilibrato del territorio europeo includente un'azione metodica e sistematica a favore delle regioni periferiche.

II) Un'armonizzazione degli aiuti a livello europeo nei diversi settori e soprattutto nell'industria, dovrebbe intervenire per porre fine ad una concorrenza a spese dei paesi e delle regioni più povere. A questo fine, sembra indispensabile mantenere, o creare o sviluppare a seconda dei casi, i sistemi preferenziali in favore delle regioni periferiche, specialmente nell'applicazione delle tariffe dei trasporti. Questi sistemi non sono che una giusta compensazione nei confronti dei benefici di ubicazione e dei sussidi indiretti di cui godono le regioni centrali.

III) L'azione dei Governi a favore dello sviluppo delle infrastrutture si rivela essenziale.

La rivoluzione attuale nella tecnica dei trasporti e delle comunicazioni offre alle regioni periferiche una probabilità di riuscita. Ma solo una deliberata politica che vada al di là delle considerazioni di un immediato profitto può utilizzare, prima che non sia troppo tardi, questi nuovi mezzi.

IV) Le difficoltà costituite dalle distanze incidono sempre meno nella ubicazione delle attività economiche.

Inversamente, i Pubblici Enti come pure l'impresa privata sono sempre più coscienti dei fardelli sociali — perdita di tempo, inquinamento, malattie nervose, spese supplementari di tutti i generi, ecc. — che provengono dal concentramento e che, in sostanza, colpisce tanto la collettività quanto le imprese stesse.

L'interesse delle regioni periferiche corrisponde a quello delle regioni iper-concentrate del centro di Europa le quali ultime si preoccupano, e giustamente, nel vedere progressivamente deteriorarsi e addirittura sparire i loro dintorni naturali.

V) I problemi delle regioni periferiche sono soprattutto dei problemi di comunicazioni.

I partecipanti al Convegno chiedono la creazione d'una vera e propria rete europea di grandi assi di comunicazioni e raccomandano alla Conferenza Europea dei Ministri dell'Assetto territoriale e alla Conferenza Europea dei Ministri dei Trasporti — *come d'importanza essenziale e di urgente necessità* — la preparazione di un programma d'infrastrutture per il rapido collegamento fra le regioni periferiche e le altre parti del territorio europeo (vie aeree e ferroviarie, autostrade, aereotreni, telecomunicazioni, ecc...).

VI) La rete internazionale delle comunicazioni determina sia il volume degli scambi che il livello economico e sociale di una determinata regione e anche il grado d'unificazione europea. L'analisi della situazione dimostra che le comunicazioni internazionali di oggi, lungi dall'essere equilibrate, favoriscono questo o quell'asse di sviluppo e, in conseguenza, questa o quella regione a detrimento di altre. In modo generale, il sistema esistente favorisce i centri più importanti e le capitali degli Stati rinforzando in tal modo il processo di accentramento politico e amministrativo come pure quello demografico e economico.

L'impostazione di una rete di comunicazioni bene equilibrata, articolata sull'insieme delle regioni del nostro Continente, appare come il mezzo migliore per realizzare una politica di eguaglianza nelle condizioni di vita e nelle probabilità di successo di tutte le regioni nella competizione comunitaria. Per le regioni periferiche dunque, essa condiziona tutti gli altri fattori culturali e sociali che possono contribuire solo ad accelerarne lo sviluppo.

VII) Reti di comunicazioni d'importanza europea ispirantesi a tali criteri, dovrebbero essere intraprese dalle autorità europee per precisare i tratti di quegli assi o itinerari non inclusi nella rete o nei progetti nazionali. L'esecuzione di questi tratti spetta evidentemente per priorità alle autorità europee. A questo proposito è chiaro il ruolo determinante della Banca Europea degli Investimenti e un appello è stato rivolto ai governi interessati non solo per ottenere dalla Banca il pieno uso dei mezzi messi a sua disposizione, ma anche per provvederla di maggiori fondi.

Allo stesso tempo, il Consiglio d'Europa è invitato a intraprendere uno studio approfondito sui diversi metodi di finanziamento a disposizione degli Enti locali e regionali per metterli in condizioni di prendere le iniziative necessarie.

VIII) Le politiche energetiche nazionali e quella europea non dovrebbero continuare a trascurare le regioni periferiche come è stato fatto finora, ma debbono contribuire al loro sviluppo. Occorre principalmente che l'energia importata sia utilizzata senza l'ostacolo frapposto dai dazi doganali, istituiti per proteggere la produzione nazionale d'energia generalmente impiantata nelle regioni centrali industrializzate fin dal periodo della prima evoluzione industriale.

IX) In proposito un dialogo fra le autorità europee e quelle

delle regioni interessate s'impone. Ciò implica l'esistenza di collettività regionali dotate d'una vera e propria personalità giuridica, come pure l'organizzazione di una rappresentanza autentica ed efficace delle regioni a livello europeo. La Conferenza degli Enti Locali è invitata a studiare l'organizzazione di una rappresentanza di questo genere durante la sua prossima sessione.

X) La creazione di strutture regionali sul piano finanziario è pure d'importanza fondamentale, sia per mettere mezzi finanziari adeguati a disposizione delle collettività regionali, sia per frenare l'afflusso di capitali verso le regioni centrali, afflusso che priva le regioni periferiche della possibilità di disporre dei loro propri risparmi.

XI) Allo stesso modo, l'insediamento nelle regioni periferiche di sedi di società, le cui attività si svilupperanno nello stesso territorio, rafforzerà la personalità delle regioni stesse evitando anche che i benefici delle attività locali siano assorbiti dalle regioni centrali ove si accentrano generalmente le sedi sociali e ove si prendono le decisioni relative agli investimenti.

XII) Il decentramento a vantaggio delle regioni periferiche degli istituti universitari e scientifici potrà frenare l'esodo degli « intellettuali » di cui generalmente soffrono tali regioni e potrà anche incoraggiare lo sviluppo delle loro attività terziarie, garanzia della loro futura espansione e competitività nella società post-industriale.

JIII) Il turismo deve poter adempiere la sua importantissima funzione nello sviluppo delle regioni periferiche, sempre tenendo presente il rispetto del patrimonio naturale, culturale e storico.

XIV) Nell'interesse stesso delle regioni periferiche, dovrebbero essere organizzate periodicamente delle riunioni come quella di Brest.

La Conferenza degli Enti Locali — in stretta collaborazione con le associazioni internazionali degli Enti locali e soprattutto col Consiglio dei Comuni d'Europa — è stata richiesta di volere assicurare la cooperazione delle regioni periferiche, che è la condizione « sine qua non » di un'attiva ed efficiente solidarietà.

LA XXII ASSEMBLEA GENERALE DELLA CEA

di GIOVANNI MARTIRANO

È la terza volta che l'Italia ospita, com'è avvenuto a Firenze al Palazzo dei Congressi dal 5 al 9, l'Assemblea della Confederazione Europea dell'Agricoltura (CEA): per la prima volta gli esponenti di questa organizzazione vennero nel nostro Paese nel 1949, a Venezia e, successivamente, dieci anni dopo furono ospiti di Palermo, mentre alla testa della CEA, quale presidente, era un italiano, Antonio Zappi-Recordati. Fu Zappi-Recordati a rendere notevolmente popolare nei nostri ambienti agricoli, la Confederazione Europea dell'Agricoltura, nata il 26 ottobre del 1948 a Brougg, in Svizzera, dove è anche attualmente la sua sede, sulle ceneri di una vecchia organizzazione d'anteguerra: la CIA (Confederazione internazionale dell'agricoltura).

Questa ventiduesima Assemblea, a differenza delle altre due tenutesi in Italia ed anche di tutte le precedenti, segna in certo senso una svolta nella vita della Confederazione, che conta oggi 500 organizzazioni di 20 paesi europei. La svolta si deve all'impostazione data all'Assemblea dalla relazione generale del prof. Petrilli, sugli « *aspetti dell'agricoltura e della selvicoltura nell'economia generale e loro importanza per la moderna società industriale* ». Questo il titolo esatto.

Le impostazioni del Presidente dell'IRI, hano cercato di definire, come è detto all'inizio della relazione, « il compito che spetta all'agricoltura ed alla silvicoltura nell'economia generale » di oggi caratterizzata da una progrediente industrializzazione. L'Assemblea ha reagito piuttosto vivacemente.

In complesso non è stato certo un male che i lavori dell'assise

fiorentina abbiano assunto questo tono di vivacità dal quale emergono due linee di fondo: quella della industrializzazione agricola e del liberismo in materia di commercio dei prodotti alimentari, espressa dal relatore generale e l'altra, che ha avuto come principali « portavoce » il sig. Delau ed il sig. Breart, i quali, pur non negando certe esigenze di un cambiamento di rotta, ritengono indispensabile un opportuno gradualismo per la salvaguardia, oltretutto, di alcuni valori fondamentali della civiltà contadina.

Probabilmente, come in tutte le cose della vita, la verità sta nel mezzo ed una coesistenza tra forme modernissime di agricoltura di avanguardia e sistemi tradizionali di conduzione — ed il discorso vale anche per la polemica tra i liberisti ed i protezionisti — appare possibile nel quadro di un rinnovamento di mentalità, di modo di vivere e di metodi di lavoro che anche nelle campagne di tutta Europa sta facendosi strada.

Del resto questa « via di mezzo » è proprio la strada che la CEA ha scelto ed il suo attuale presidente, il tedesco Niermann — ex Ministro dell'Agricoltura della Renania-Westfalia ed ora presidente della Commissione agricola del Partito cristiano democratico — l'ha definita ottimamente, a mio parere, nel discorso di insediamento alla presidenza un anno fa, quando ha detto che « *l'agricoltura europea, posta, com'è, tra il collettivismo agrario dell'est e l'agricoltura dei grandi spazi transoceanici, all'ovest, ha sempre più una sua parola da dire nel prossimo avvenire* ».

In questa opera di mediazione, politico-sociale, l'azienda familiare, con tutti i suoi valori, è giustamente al centro dell'attenzione della CEA — e lo dicono i lavori delle sei Commissioni nelle quali è articolata la Confederazione, svoltisi a Firenze in questi giorni — come l'elemento motore dell'avvenire agricolo europeo. Un « elemento motore » che non esclude la convivenza con altri tipi di imprese, da quelle capitalistiche, alle altre, associate e cooperative, in un clima di libertà imprenditoriale che è, oltretutto, garanzia del mantenimento della libertà politica e della democrazia: beni per i quali le masse agricole delle organizzazioni aderenti alla CEA, a cominciare dall'Italia, si sono sempre, in generale, battute.

Chi voglia cogliere lo spirito intimo dei lavori svoltisi a Firenze, in sede di Assemblea della CEA, mi pare che debba fare riferimento a questi elementi essenziali, pur senza trascurare i diversi e spesso importantissimi spunti settoriali che emergono dai lavori delle sei Commissioni e dai gruppi di specializzazione nei quali si articola la Confederazione Europea: politica agraria ed economica sociale; problemi tecnici; cooperazione, mutua-

lità, credito agricolo; sociologia rurale, famiglia contadina ed economia domestica; economia forestale; ortofrutticoli e colture specializzate; gioventù rurale; donne rurali; pubbliche relazioni e stampa.

Ai lavori assembleari ed a quelli delle Commissioni e gruppi specializzati, non trascurabile è stato l'apporto italiano e, per tutti, va citato il discorso, nella seduta inaugurale a Palazzo Vecchio, del Vice Presidente della CEA, per l'Italia, on. Vetrone, che ha dato il benvenuto agli ospiti a nome delle organizzazioni agricole del nostro Paese (Confagricoltura, Federconsorzi, Coltivatori Diretti, Comuni Montani, UMA, ecc.), presenti a Firenze con i loro maggiori esponenti: Gaetani, Ramadoro, Diana, Franzo e molti altri.

Ad una di queste organizzazioni, all'Associazione dei produttori ortofrutticoli di Verona la CEA ha conferito quest'anno l'insegna d'oro della CEA, in considerazione dei particolari meriti acquisiti nel campo dell'associazionismo economico. Con tale gesto — la medaglia è stata ritirata dal dott. Luigi Farina, vice presidente della Federconsorzi — si è voluta simbolicamente onorare tutta l'agricoltura del nostro paese, lieta di avere, per la terza volta, potuto ospitare degnamente (una menzione ed un plauso vanno, mi pare, al grande regista delle giornate di Firenze, amico Belletti) la grande Assemblea della CEA. Grande e significativa Assemblea, insieme, sia per l'eccezionale numero di partecipanti (un migliaio) che per il discorso, di notevole portata politica sulla funzione della Confederazione, tenuto nella seduta inaugurale, durante la quale hanno parlato anche il Ministro Natali, il Sindaco di Firenze e il rappresentante della Regione toscana, dal Presidente del Consiglio d'Europa, Olivier Reverdin, che ha sottolineato l'aiuto atteso dalla CEA dai politici, in un momento di profonde trasformazioni socio-politiche e tecniche dell'agricoltura nel mondo.

(dal « Giornale di Agricoltura »)

* * *

La delegazione dell'UNCEM all'assemblea era composta dal Presidente on. dr. Ghio, dal vice presidente delegato avv. Leonardi e dal Segretario generale cav. uff. Piazzoni, il quale ha collaborato nel Comitato organizzatore costituito per la Assemblea.

L'on. Ghio e il cav. uff. Piazzoni hanno presentato alla riunione della V commissione (economia forestale) una comunicazione sul tema « Le proprietà boschive degli enti locali in Italia » che è stata lungamente discussa per gli elementi di giudizio e di confronto forniti.

Organizzata dall'UNCEM con la fattiva collaborazione dell'Azienda statale foreste demaniali il giorno 8 ottobre ha avuto luogo una visita di studio dei partecipanti alla V commissione.

L'itinerario della gita, è stato Londa-Vallombrosa con sosta nel comune montano di cui è sindaco il dottor Zoli, direttore del Consorzio di bonifica della Val di Sieve (con visita al laghetto artificiale) e successiva lunga visita alla foresta demaniale nonché alla plurisecolare Abbazia.

La visita è stata guidata dal dottor Bertini dell'Ufficio programmazione della ASFD e dal dottor Masini, amministratore della foresta demaniale, present il dottor Salvatici, che rappresenta la Direzione generale dell'economia montana nella Commissione della CEA.

L'interesse dei partecipanti è stato vivissimo. Ottima la organizzazione.

Pubblichiamo la nostra traduzione delle due mozioni che più interessano le zone montane, approvate dall'Assemblea della CEA.

RISOLUZIONE FINALE

La Confederazione Europea dell'Agricoltura (CEA) riunitasi in Assemblea generale a Firenze dal 5 al 9 ottobre 1970 ritiene che: la politica socio-strutturale adottata dai governi della maggior parte dei paesi nel settore agricolo e per la quale essi dovrebbero predisporre i mezzi necessari non può dispensare detti governi dal praticare una politica attiva dei prezzi agricoli ben articolati e adattati all'evoluzione generale dei costi di produzione. La notevole diminuzione della popolazione agricola negli anni passati e il regolare aumento della produttività non hanno comportato la riduzione del divario esistente fra i redditi agricoli e quelli delle altre categorie socio-professionali. Bisogna consentire all'agricoltore di far fronte alle spese correnti di produzione e ai bisogni di investimento che, assicurando il progresso della produttività affinchè i redditi agricoli si allineino ai redditi degli altri gruppi economici ed aumentino di pari passo.

La CEA è persuasa che:

il miglioramento delle strutture agricole è un processo lungo e continuo, per cui le decisioni rischiano di non avere effetti sod-

disfacenti se contemporaneamente non vengono intraprese vigorosamente delle azioni in altri settori della politica economica, precisamente nei settori della politica dell'occupazione e della politica di sviluppo regionale.

Misure di protezione sociale dovrebbero assicurare agli agricoltori e alle loro famiglie condizioni equivalenti a quelle delle altre categorie professionali. Inoltre, esse dovrebbero attraverso la assistenza sociale sostenere l'azione di riqualificazione per coloro che cambiano professione.

La CEA considera che:

gli sforzi diretti ad accrescere la produttività dovrebbero essere proseguiti senza tregua. Bisogna far in modo che vengano offerte delle possibilità reali di progresso ai produttori agricoli e in particolare alle aziende di tipo familiare a conduzione diretta, capaci inoltre di trovare attraverso la libera collaborazione, la cooperazione e il raggruppamento dei produttori i mezzi per razionalizzare in misura crescente i loro metodi di gestione, di produzione e di commercializzazione.

La CEA auspica vivamente la convergenza dell'azione contadina in Europa e nel mondo, il rafforzamento dell'organizzazione del mercato conseguito attraverso l'azione delle organizzazioni professionali o deciso dalle autorità pubbliche, nonchè il coordinamento delle politiche agricole sul piano internazionale. Essa si pronuncia in favore degli accordi mondiali sui prodotti che dovrebbero consentire una larga consultazione internazionale concernente l'organizzazione della produzione, la stabilizzazione dei prezzi, l'ampliamento degli scambi e i programmi internazionali di aiuti alimentari.

La CEA è persuasa che un accordo internazionale fra i governi, appoggiandosi sulla cooperazione professionale, può consentire ai paesi importatori e a quelli esportatori di attenuare e di eliminare per quanto possibile il problema delle eccedenze agricole. Occorrerebbe adattare di comune accordo l'offerta sui mercati nazionali e internazionali per raggiungere una soluzione migliore che nel passato del problema dei redditi agricoli in tutti i paesi e dello sviluppo degli scambi nell'interesse reciproco dei paesi partecipanti.

La CEA ricorda che nella sua azione essa attribuisce la priorità agli uomini e al lavoro rispetto agli imperativi della tecnica, agli impianti e ai meccanismi economici. Essa desidera che siano

salvaguardati per tutti gli agricoltori nell'esercizio della loro attività professionale la loro dignità di uomini e i mezzi atti a preservare il loro patrimonio.

La CEA invita tutti gli agricoltori ad operare in piena solidarietà in tutti i paesi dell'Europa per rappresentare e difendere i loro legittimi interessi professionali.

RISOLUZIONE SUI PROBLEMI DELLA FORESTA PRIVATA

La 22ª Assemblea generale della Confederazione europea della agricoltura (CEA), che si è tenuta dal 5 al 9 ottobre 1970 a Firenze, si è occupata fra l'altro degli effetti prodotti sulla foresta dalla sua apertura all'uso pubblico e degli effetti derivanti alla sua capacità di rendimento dalla sua utilizzazione per svago e riposo.

In questo contesto il dott. De Rada (Spagna) e l'ing. forest. Ph. Thurn (Austria) hanno analizzato in seno alla V Commissione sotto la presidenza del principe Orsini-Rosenberg (Austria) i rapporti fra la silvicoltura e il turismo e hanno ricordato le comunicazioni presentate all'ultima Assemblea generale a Helsinki dal dott. Niesslein (Austria) e da R.B. Verney (Gran Bretagna). Inoltre, la V Commissione ha esaminato la relazione sui vantaggi concorrenziali della foresta demaniale rispetto a quella privata presentata dal prof. Speidel (Germania) e da FM. Y. Hassi (Finlandia).

Le condizioni concorrenziali della foresta demaniale e di quella privata differiscono per molti aspetti nei paesi membri.

L'ing. forest. Wurz (Austria) ha presentato il rendiconto dell'attività del gruppo di lavoro « Economia forestale » e ha rilevato che i dati inerenti l'economia aziendale dei diversi paesi sono difficilmente comparabili.

Sulla base di queste deliberazioni l'Assemblea generale della CEA invita i governi dei paesi membri a:

1. studiare le formule e le misure più appropriate in ciascun paese per compensare le perdite di produzione e le spese supplementari derivanti dalla funzione ricreativa della foresta privata;

2. accordare alla foresta privata i mezzi finanziari idonei a co-

prire le spese supplementari di personale e le spese di attrezzature indispensabili per soddisfare i crescenti bisogni ricreativi;

3. prevedere degli sgravi fiscali adeguati per la foresta privata. In considerazione della diminuzione di rendimento della foresta privata e della sua funzione nel quadro dell'approvvigionamento di legno grezzo, non è ammesso nessun ritardo nel rimborso delle spese e negli sgravi fiscali.

4. favorire con tutti i mezzi adeguati l'informazione del pubblico sul ruolo della foresta e, in particolare, sul suo contributo alla conservazione della natura;

5. analizzare le possibilità di armonizzare le condizioni concorrenziali fra la foresta demaniale e quella privata;

6. fornire degli aiuti per realizzare delle ricerche scientifiche coordinate sul piano internazionale al fine di riordinare e comparare i dati relativi all'economia aziendale forestale.

NOTIZIARIO ANCI

Mensile dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani

---

direttore resp.: GIOVANNI SANTO

Direzione: ROMA - Via Sabotino 46

DALLA

GAZZETTA  UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

(G.U. n. 240 del 22 settembre 1970)
DECRETO MINISTERIALE 24 luglio 1970

Determinazione della misura e delle modalità per l'erogazione dell'aiuto ai produttori di olio di vinaccioli della campagna 1968-69.

Regione Trentino-Alto Adige:
LEGGE REGIONALE 3 luglio 1970, n. 8

Autorizzazione ad un'ulteriore spesa per interventi di sistemazione idraulico-forestale nei bacini montani.

(G.U. n. 241 del 23 settembre 1970)
Regione Trentino-Alto Adige:
LEGGE REGIONALE 13 luglio 1970, n. 11

Modifiche alla legge regionale 6 aprile 1956, n. 5, e successive modificazioni ed integrazioni.

(G.U. n. 242 del 24 settembre 1970)
REGIONI
Regione Trentino-Alto Adige:
LEGGE REGIONALE 13 luglio 1970, n. 13

Ordinamento delle piste destinate alla pratica non agonistica dello sci.

(G.U. n. 243 del 25 settembre 1970)
DECRETO MINISTERIALE 25 agosto 1970

Elenco dei comuni i cui regolamenti edilizi sono approvati con decreto del Ministro per i lavori pubblici sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici ed il Ministero della pubblica istruzione.

(G.U. n. 245 del 28 settembre 1970)
Regione Sarda
LEGGE REGIONALE 11 agosto 1970, n. 19

Modifiche alla legge regionale 9 maggio 1968, n. 26 concernente norme per la concessione di contributi in conto capitale, di prestiti agevolati e di garanzie sussidiarie alle imprese individuali, alle cooperative ed ai consorzi artigiani.

(G.U. n. 251 del 5 ottobre 1970)
Regione Trentino-Alto Adige:
LEGGE REGIONALE 31 agosto 1970, n. 19

Abolizione dell'uccellagione nel territorio regionale.

(G.U. n. 272 del 26 ottobre 1970)
DECRETO-LEGGE 26 ottobre 1970, n. 745

Provvedimenti straordinari per la ripresa economica.

Finito di stampare il 15 novembre 1970